

# الإدارة العامة

دكتور على السلي

0004423



Bibliotheca Alexandrina



# الإدارة العامة

دكتور على السلمي

استاذ الإدارة بجامعة القاهرة

الطبعة الثالثة

١٩٨٨

الناشر

مكتبة غريب

٣٠١ شارع لامله (الجزالة)

تليفون ٩٠٢١٠٧



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قُلْ وَبِذَلِكَ عُلِّمَ



## مقدمة :

إن الإدارة هي الوظيفة الاجتماعية ذات التأثير على حركة المجتمع في مجالات الاقتصاد والانتاج والسياسة والثقافة وشئون الرفاهية العامة . والإدارة الحديثة هي عباد التقدم الاقتصادي والاجتماعي والحضارى في عالمنا المعاصر . ولم يعد العقل الانسانى في عالم اليوم يقبل الجدل أو النقاش حول ماهية الادارة وأهميتها وضرورة الأخذ بمفاهيمها وأساليبها المتطورة كأسلوب لتنظيم الأنشطة الانسانية في مختلف مجالات الحياة . كذلك لم يعد هناك خلاف بين القائمين على أمور الاقتصاد والانتاج والخدمات في عالمنا المعاصر على ضرورة توفير القدر الأكبر من الحرية والمرونة للإدارة وتأمين استقرارها وصولا الى تهيئة المناخ الأمثل المساعد على اتخاذ أنسب القرارات ، ورسم السياسات المثل ، واعداد الخطط والبرامج الهادفة جميعها الى تحقيق الأهداف الانسانية والاجتماعية المنشودة . كذلك أسهمت البحوث والعلوم الادارية الحديثة في توفير كثير من المفاهيم والأساليب المتطورة المعاونة في ترشيد العمل الادارى وتحسين كفاءته .

ولكن من ناحية أخرى ، يلاحظ في كثير من المنظمات الحديثة أن ادارتها تفشل في تحقيق الغايات المستهدفة وتقتصر عن الوصول الى الأهداف المنشودة ، وذلك بالرغم من توفر الامكانيات والموارد المادية والبشرية ، وبالرغم من الدعم والتأييد الذين تحصل عليهما الادارة من المجتمع الحديث . ويتضح هذه الظاهرة بشكل قاطع في مجموعة الدول التي اصطلح على تسميتها بالدول النامية - ومعظم بلادنا العربية تقع في هذه المجموعة وان كانت بدرجات مختلفة - ، ففي تلك الدول النامية تتعدد مظاهر الفشل الادارى أو فلنقل التخلف الادارى ، تارة تبدو في صورة تخلف في الانتاج كما وكيفا ، وتارة ثانية تتضح في صورة تخلف الخدمات الجماهيرية وارتفاع تكلفتها الاجتماعية ، وتارة ثالثة تبدى في صورة تعقد في الاجراءات وتعهد في النظم والسياسات أو قد تتبلور في قرارات متناقضة متعارضة ، أو خطط غير مدروسة ولا واضحة . والصورة العامة للإدارة في تلك الدول هي اذن مزيج من الاسراف في تبديد الثروات والموارد النادرة والعجز عن تحقيق الأهداف الاجتماعية المقررة في حدود التكلفة الاقتصادية المعقولة ، وتعم هذه الصورة كثير من مرافق

وأجهزة الإنتاج والخدمات يتساوى في ذلك الحكومي والعام منها أو الخاص .

من أجل ذلك أصبحت القضية الأولى في تلك الدول هي قضية الفعالية الادارية .  
ان المطلب الأساسي الآن هو زيادة الفعالية الادارية على جميع المستويات ، سواء في أجهزة  
الحكم والادارة السياسية ، أو في منظمات الانتاج والخدمات .

ونقصد بالفعالية الادارية القدرة على أداء الاعمال الصحيحة والتوصل الى تحقيق  
النتائج المطلوبة في حدود التكلفة المناسبة .

ان المنطق الأساسي في قضية الفعالية الادارية يتمثل في عدة مفاهيم واضحة هي :

— ان العمل الاداري نشاط هادف بالدرجة الأولى يرمى الى تحقيق نتائج اقتصادية أو  
اجتماعية ، أو سياسية ، أو ثقافية يرغبها المجتمع أو بعض فئاته .

— ان التنظيمات والأساليب والاجراءات الادارية ليست أهدافا في حد ذاتها ، ولكنها وفي  
الأساس وسائل مساعدة في الوصول الى الأهداف السابق تحديدها بمعرفة المجتمع أو  
ممثليه .

— أن المعيار الحقيقي للحكم على كفاءة الادارة ونجاحها هو قدرتها على الانجاز وتحقيق  
النتائج المستهدفة في حدود التكلفة المقدرة والمقبولة اجتماعيا .

— ان الشكل لا يهم كثيرا في الادارة ، بل ان المضمون هو الذي يحتل كل الأهمية ، ومن  
ثم يجب أن تنصرف اليه كل الجهود من أجل تحديده بدقة ، وتطويره ، وتأكيد تحققه .

وتتوقف الفعالية الادارية على عوامل متعددة يلعب كل منها دوراً يختلف في أهميته  
وتأثيره على المستوى العام للفعالية . ومن بين تلك العوامل : المعرفة والادراك الصحيح  
لمفاهيم وأساليب الادارة العلمية الحديثة ، المناخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد  
في المجتمع ، أنواع وكميات الموارد المادية والبشرية المتاحة . ولكنه وبرغم ادراكنا للأهمية  
القصوى للعوامل السابقة ، الا أننا نميل الى تأكيد أهمية عامل يلعب في رأينا أهم الادوار  
جميعا ويؤثر على الفعالية الادارية تأثيراً مباشراً ، وذلك العامل هو . . . المدير ذاته .  
ان المدير هو ذلك العنصر الحيوي القادر على قيادة العمل الاداري وتوجيه الأنشطة الادارية  
جميعا اما نحو الانجاز والنجاح ، أو نحو الفشل والدمار . ان الاجماع اليوم بين مفكري



الادارة وممارسيها يعتقد على اعتبار المدير بمثابة القائد الذى يتحمل مسئولية رسم الاستراتيجيات والسياسات ووضع الخطط واتخاذ القرارات الكفيلة بالوصول الى أهداف ونتائج محددة مستعينا فى ذلك بكل الموارد والطاقات التى تتاح له والتى يمكنه تطويرها وتنميتها والعمل على تعظيم العائد منها .

والسؤال الجوهري الآن ، من هو المدير الفعال ؟ هل هو المدير الذكى ؟ هل هو المدير صاحب الخبرة العملية العريضة ؟ هل هو المدير صاحب المعرفة العلمية المتعمقة ؟ هل هو المدير صاحب الشخصية المسيطرة ؟ لا شك أن هناك ارتباط بين كل تلك الصفات السابقة وبين العمل الادارى الناجح ، ولكن ما نعتقده أن مجرد توافر تلك الصفات وغيرها ليس شرطاً ضرورياً للفعالية الادارية . اننا نذهب الى القول بأن الفعالية الادارية هى التى تستثمر تلك الصفات والقدرات فى المدير وتصل منها الى النتائج والمنجزات .

وتتبدى قضية الفعالية الادارية ومشكلاتها فى مصر - شأنها فى ذلك شأن الدول النامية جميعا - بوضوح كامل فى نظم وأساليب الادارة العامة سواء كانت فى أجهزة الحكومة المركزية ووحداتها المختلفة ، أو القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . ذلك أن مفهوم الادارة العامة الآن أو ما يطلق عليه Public Management أصبح يشير الى وظيفة الادارة المستولة عن توجيه الأنشطة واستثمار الموارد فى مختلف مجالات الحياة تحقيقاً لأهداف قومية عامة ، وفى اطار سياسات وقواعد قومية عامة ، أى أن الادارة العامة لم تعد كما كانت فى الماضى تعبير عن الادارة الحكومية التقليدية ، بل امتدت لتشمل أبعاداً جديدة تعكس الاهتمامات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة الحديثة .

وفى تعبير آخر ، فإن الادارة العامة فى عصرنا الحديث تشير بدرجة كبيرة الى ما تتصل به عمليات « ادارة التنمية » أو Development Administration فقد انتهى الانفصال التقليدى بين الادارة فى أجهزة الحكومة والتى كانت تعنى عادة بالأمور السياسية مثل الأمن والدفاع والشئون الخارجية من جانب ، وبين ادارة الأعمال فى وحدات الإنتاج والخدمات . ان الادارة العامة كما نتناولها فى هذا الكتاب هى تعبير شامل متكامل يمثل الدور الادارى والوظيفة القيادية فى مواقع العمل العام التى تخضع للتوجيه القومى وتسعى الى تحقيق أهداف عامة تتصف بالشمول والعمومية . إذن للادارة العامة صفات أساسية هى :

— الشمول : فالادارة العامة شاملة بمعنى تغطيتها لكافة المجالات المستولة عنها الدولة

العصرية . وبالنسبة للتنظيم الواحد ، فان الادارة العامة تنطبق على كل أجزائه وتشمل كافة مراحل العمل به وليس جانباً منها فحسب .

— التكامل : ان الادارة العامة هي نظام متكامل يقوم على تحقيق أهداف محددة ، ويتولى كل جزء من التنظيم الادارى مهام محددة متخصصة ولكن جميع الاجزاء يجب أن تعمل في تكامل وتناسق حتى تتحقق التنمية المستهدفة .

— المستقبلية : ان الادارة العامة تعمل للمستقبل ، هي تنظر للماضى لتأخذ العبر والدروس ولكنها تنظر للمستقبل لتحديد الأمانى والأهداف والتطلعات . وأعمال الادارة العامة تتضح نتائجها دائماً في فترة مستقبلية ، لذلك فالتنبؤ بالمستقبل والتخطيط له من واجبات الادارة الأساسية .

— الانفتاح : فالادارة العامة نظام منفتح على البيئة التى تعمل فيها ، ويؤثر فيها ويتأثر بها في تفاعل مستمر أى أن هناك رابطة عضوية بين الادارة العامة كنظام اجتماعى ، وبين النظام الاجتماعى الأكبر وهو المجتمع Society ومكوناته المتداخلة والمتشابكة .

ويمثل هذا الكتاب محاولة لدراسة الادارة العامة في مصر استناداً الى هذا المنطق الشامل والتكامل وسيعرض الكتاب في أجزائه المختلفة الى تحليل للوظيفة الادارية باعتبارها ظاهرة تحتاج الى فهم وتعمق مع تناول الأبعاد الفكرية التى تقوم عليها . كما يتناول الكتاب بالتحليل الأسس النظرية لفكرة التنظيم التى تعتبر عماداً قامت عليه تطبيقات الادارة العامة . ثم تتجه الدراسة الى تحليل هيكل الادارة العامة في مصر سواء بتطبيقاتها فى الجهاز الحكومى بالدولة ، أو فى القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . وفى جميع الموضوعات يستهدف الكتاب عرض الواقع القائم مع طرح مقترحات وتصورات للتطوير والاصلاح .

والله نسال أن يوفقنا الى ما فيه الخير لبلدنا ونساله سبحانه وتعالى أن يهدينا سواء السبيل .

أ . د . على السلمى

## مقدمة الطبعة الثانية :

منذ ظهور الطبعة الأولى لهذا الكتاب حدثت متغيرات رئيسية أصابت الإدارة العامة في مصر بالكثير من التعديلات لعل أبرزها ما طرأ على تنظيم القطاع العام من تغيير إثر صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء هيئات القطاع العام وما ترتب عليه من إلغاء المجالس القطاعية وتكوين الهيئات الجديدة . كذلك فقد حدثت تغييرات في هيكل التنظيم الحكومي وإن لم تكن بنفس الوضوح ولعل أهمها إلغاء وزارة الدولة لشئون الاستثمار والتعاون الدولي وتوزيع اختصاصاتها بين وزارتي الاقتصاد والتخطيط .

ولعل أهم ما يمكن رصده من مؤثرات لها وقعها على أداء الإدارة العامة في مصر هي تلك القناعة العامة بضرورة التحول إلى أوضاع إدارية أفضل توفر فرصا أوسع لتحقيق أهداف الانفتاح الانتاجي .

وقد حاولنا في هذه الطبعة توضيح آثار تلك المتغيرات في مواقعها ، ونأمل أن تحقق الإفادة المنشودة ، وعلى الله قصد السبيل .

القاهرة في مارس ١٩٨٥

أ . د . علي السلمي



## مقدمة الطبعة الثالثة :

لا تزال مشكلة الإدارة العامة هي المحور الأساسى لكل مشكلات التنمية القومية فى مصر - كما هى فى غيرها من بلاد العالم النامية - ورغم المحاولات المبذولة من أجل رفع كفاءة أجهزة الإدارة العامة وتطويرها إلا أن معدلات التحسن فى تلك الكفاءة ، ومن ثم انعكاساتها على الانتاجية القومية ، لا تزال غير ملموسة بوضوح .

وخلال السنوات التى مرت منذ اصدار الطبعة الأولى لهذا الكتاب تتأكد كل يوم مجموعة من الحقائق الأساسية التى تعبر عن حجم مشكلة الإدارة العامة فى مصر . ولعل أهم هذه الحقائق ما يلى :

١ - وضوح تضخم الحجم من حيث أعداد ونوعيات الأجهزة الحكومية ووحدات الادارة العامة ، وكذا من حيث أعداد العاملين بها بدرجات تفوق كثيراً الاحتياجات الطبيعية للعمل فى مثل ظروف بلادنا .

٢ - وضوح تضخم الانفاق العام على الجهاز الادارى فى شتى مرافق الإدارة العامة والأمر الذى يستغرق جانباً أساسياً من الموارد العامة للدولة دون أن يكون لها مردود واضح أو متعادل من حيث القيمة والأهمية .

٣ - تفاقم ذات المشاكل المزمنة التى يشكو منها كل المتعاملين مع الجهاز الادارى للدولة ، وعدم وضوح أى احتمال لانفراج هذه المشكلات .

٤ - استمرار ظاهرة التوسع فى اصدار التشريعات واللوائح والقرارات التى تتناقض فيما بينها ، أو يتوالى التغير فيها بما يشيع حالة من عدم الاستقرار التنظيمى والإدارى .

من أجل هذا تصبح دراسة الإدارة العامة والتعرف على عناصرها ومجالاتها ووظائفها من أبواب الدراسة الرئيسية فى تكوين معارف وقدرات من يعدون أنفسهم للعمل بوظائف الإدارة العامة من جانب ، أو للتعامل معها من جانب آخر .

ويجدر بنا في هذه المقدمة أن نحدد بعضاً من الأمور التي أوضحت تجربة استخدام الكتاب في طبعته الأولى والثانية أهمية أبرزها :

## ١ - الفروق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

رغم أننا لا نميل إلى محاولات تصنيف المعرفة الادارية وصيها في قوالب من التعاريف الجامعة ، إلا أنه يجدر الإشارة إلى بعض الفروق الرئيسية التي تميز الإدارة العامة [ ونقصد بها مباشرة الوظائف الادارية في وحدات الجهاز الحكومي المركزى أو المحل أو وحدات القطاع العام ] عن إدارة الأعمال [ ونقصد بها مباشرة الوظائف الادارية في وحدات قطاع الأعمال الخاص ] ، وأهم تلك الفروق ما يلى :

- أنه برغم الاتفاق في الأسس والمبادئ الجوهرية ، إلا أن الإدارة العامة تتميز بكونها تعمل من أجل تحقيق أهداف عامة أو قومية ، بينما تتجه إدارة الأعمال إلى تحقيق أهداف محددة النطاق في إطار اهتمامات ومصالح الوحدة الانتاجية الخاصة بالوحدة ( أو مجموعة الوحدات ذات الارتباط في حالة الشركات الكبرى ) ،

- أن الإدارة العامة تسير وفق قواعد ومبادئ ونظم عامة وموحدة في أغلب الأحيان ، بينما يكون لكل من وحدات ادارة الأعمال قواعدها وسياساتها ونظمها التي قد تختلف وتباين تماماً عن غيرها .

- أن الادارة العامة تسير عادة وفقاً لاجراءات مشتركة أو نمطية بغض النظر عن اختلاف مجال التطبيق ، بينما تسعى وحدات ادارة الأعمال ( ويميز أن نسميها الإدارة الخاصة ) إلى التميز والتطوير والتجديد في اجراءاتها .

- يغلب على الإدارة العامة الطابع الاجتماعى والسياسى ، ومن ثم فإن اتخاذ القرارات في مجالات الادارة العامة يعطى أوزاناً أكبر عادة للاعتبارات الاجتماعية السياسية العامة ، بينما نجد ادارة الأعمال تخضع أكثر للاعتبارات الاقتصادية والادارية الدقيقة .

- يمثل الربح عنصراً قليل الأهمية في تكوين موارد الادارة العامة أو الحكم على كفاءة نشاطها ، بعكس الحال في ادارة الأعمال حيث يعتبر الربح من أهم الأهداف التي تسعى للحصول عليها ، كما أنه مؤشر رئيسى للدلالة على كفاءة الإدارة .

- تنجيه الإدارة العامة باهتماماتها إلى الأجل البعيد نسبيا ومن ثم فهي تلزم نفسها مثلا بخطط خمسية أو عشرية ، بينما اهتمامات ادارة الأعمال ( في المتوسط ) تكون منحصرة في الأجلين القصير والمتوسط بدرجة أكبر .

## ٢ - اختلاط المعايير السياسية والاقتصادية في عمل الإدارة العامة

لاشك أن واحدة من أهم مشكلات الإدارة العامة في مصر - وقد تكون في ذلك أكثر من غيرها في دول العالم المماثلة لظروفنا - هي تغليب المعايير السياسية بالمعنى الضيق لكلمة السياسة ( Politics ) وهي محاولة تحقيق الضيق الاحساس العام بالمشاكل أو صرف الأنظار مؤقتا عن مشكلة بذاتها التماسا لانفراج محتمل في المستقبل . وتحت ضغوط تلك الاعتبارات السياسية الضيقة وقعت الإدارة العامة المصرية في أخطاء جسيمة تعانى الأجيال المختلفة من تراكماتها وآثارها السالبة على نحو يزداد الشعور بوطأته من سنة لأخرى . ولعل بعض الأمثلة في هذا المقام تكون كافية لتوضيح ما نقصد :

- سياسة التوسع في التعليم العام والجامعى وفرض صورة باهته وغير حقيقية لما يسمى « مجانية التعليم » وما أسفرت عنه من تدنى رهيب في مستوى التعليم وتدهور مؤسساته وانخفاض نوعية وكفاءة الخريج من المدارس والجامعات .

- سياسة تعيين خريجي المعاهد والجامعات بطريق الفرض الاجبارى على أجهزة الدولة المختلفة بغض النظر عن احتياجاتها الفعلية ارضاء للمطالب الجماهيرية ، وما ترتب على ذلك من سوء توزيع العمالة واهدار التخصصات العلمية وشيوع البطالة المقنعة في مختلف أجهزة الادارة العامة ، وتدنى الانتاجية ، الأمر الذى أدى في النهاية حتى إلى العجز عن الاستمرار في سياسة توزيع الخريجين وتراكم أعداد كبيرة من هؤلاء الخريجين الذين يتظرون لسنوات طويلة أن يصلهم خطاب التعيين في إحدى الوظائف الحكومية .

- سياسة التسعير الاجبارى للسلع والخدمات التى تنتجها وحدات الادارة العامة دون مراعاة لاقترادات الانتاج وتكاليفه الحقيقية ، الأمر الذى تسبب في اختلالات خطيرة للهياكل المالية لتلك الوحدات وعجزها عن مواصلة الانتاج إلا بالالتجاء إلى الاقتراض

سواء من مصادر عملية أو أجنبية ويتكالف باهضة تسهم هي الأخرى في إهدار اقتصاديات الإنتاج وتراكم الخسائر والعجز المرحل من سنة لأخرى .

- سياسة اختيار القيادات الادارية وشاغلي الوظائف العليا على أساس الولاء السياسي والانتفاء الحزبي وليس بالدرجة الأولى على أساس الكفاءة الفنية والعلمية والقدرة الادارية والقيادية . ولهذا السياسة آثارها السالبة في مختلف مواقع الانتاج والخدمات .

- سياسة المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات لضمان توافقها مع الاعتبارات السياسية المستهدفة أدت إلى تعطيل طاقات الخلق والابداع والتطوير عند القيادات الادارية بالمستويات الوسطى ، ومن ثم أفقد أجهزة الإدارة العامة مساهمات هامة كان يمكن أن يكون لها آثار إيجابية هائلة في دفع الانتاج وحل مشكلاته .

### ٣ - عدم وضوح الأساس الفكرى للإدارة العامة المصرية

لعل من أخطر ما تعانيه وحدات الإدارة العامة في مصر هو افتقادها إلى فلسفة ادارية واضحة تمحدد أهدافها وتوجهاتها الرئيسية في مجالس وتناسق مع الفلسفة الأساسية للدولة . فقد اختلطت فلسفة الاقتصاد الاشتراكي الموجه مع فلسفة الانفتاح الناشئة عن أفكار الاقتصاد الرأسمالي الحر ، وتناقضت أفكار المركزية الادارية التقليدية في جهاز الادارة العامة المصرية عبر آلاف السنين مع محاولات تحقيق اللامركزية الادارية وصور الادارة المحلية المتواضعة التي وضعت موضع التجريب .

كذلك فقد انجذبت الادارة العامة المصرية تارة نحو فلسفة التوحيد والتنميط والرقابة الشديدة [ خاصة في عقد الستينات ] وانفلتت تارة تحت شعارات تحرير الادارة إلى حالات من التسبب وعدم الانضباط . وفي وقت واحد نجد قطاعات من الادارة المصرية تحكمها فلسفة التخطيط المركزي وسيطرة الملكية العامة [ قطاع الصناعة مثلا ] ، بينما قطاعات أخرى تتجسد بقوة بتأثير سياسة تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة أو ما يسمى Privatization [ قطاع السياحة على وجه التحديد ] . وتنعكس هذه الفوضى الفكرية في شكل قرارات متناقضة ، وصراعات على مجالات الاختصاص ، وانخفاض في مستويات الاداء والانتاجية .



تلك كانت بعض الملامح الرئيسية لحال الإدارة العامة في مصر سنزيدها تفصيلا في فصل خاص أفردناه في هذه الطبعة لقضية «الإدارة والتنمية في مصر» . كذلك تتميز هذه الطبعة المجددة بإضافات كثيرة في فصول متعددة ومحاولة لصيغ الكتاب بنظرة تطبيقية تراعى ظروف الإدارة المصرية خاصة .

وعلى الله قصد السبيل .

القاهرة في أغسطس ١٩٨٨



# **الباب الأول**

## **الاطار الفكرى للإدارة العامة**

**الفصل الأول : الأسس الفكرية للإدارة .**

**الفصل الثانى : نظرية التنظيم .**



## مقدمة :

ان دراسة الإدارة العامة وتفهم أبعادها وجوانبها المختلفة تتطلب احاطة كاملة بالأسس الفكرية التي تقوم عليها . وتعتبر نظرية التنظيم Organization Theory هي المصدر الطبيعي لأفكار وأساليب الإدارة العامة ، كما تمثل فكرة البيروقراطية Bureaucracy نموذجاً هاماً لتفسير معنى الإدارة العامة في أساسياتها .

ويعرض الباب الأول من الكتاب للأسس الفكرية للإدارة وملامح لنظرية التنظيم والبيروقراطية ، ثم يتعرض الى تحليل لنظام الإدارة العامة ومكوناته من خلال طرح مفهوم النظم الادارية Management Systems ، وينتهي الى شرح لإطار متكامل لنظام الادارة العامة من وجهة نظر حديثة .



## الفصل الأول

### الامس الفكرية للادارة

- أولا : قضية التعريف .
- ثانيا : قضية البناء الاستراتيجي .
- ثالثا : قضية الابعاد الموضوعية للادارة .
- رابعا : قضية الابعاد السلوكية في العمل الاداري .
- خامسا : قضية الفعالية الادارية .
- سادسا : الفكر الاداري المعاصر وانعكاساته المستقبلية .
- سابعا : الطبيعة الشاملة لوظيفة الإدارة





## الفصل الأول

### الأسس الفكرية للإدارة

لقد تطور الفكر الإداري خلال سنوات طويلة من الممارسات العملية لكثير من المديرين العاملين في مشروعات الأعمال المختلفة . كذلك أسهمت دراسات وبحوث عشرات من المفكرين والعلماء في إثراء المعرفة الإدارية وإبتداع مفاهيم ونماذج نظرية متنوعة تحاول كل منها الإحاطة بجانب أو آخر من ظاهرة الإدارة..

وفي مراحل تطوره المختلفة ، اتسم الفكر الإداري بسات ميزت كل مرحلة من حيث أنواع المتغيرات التي انجبه اليها اهتمام علماء الإدارة ، أو من حيث المفاهيم والفلسفات التي استند اليها هؤلاء العلماء في تفسيرهم لأبعاد الظاهرة الإدارية ومحاولاتهم بناء أطر ونماذج نظرية لترشيد العمل الإداري وتوجيه البحوث والدراسات في مجالاته المختلفة .

وبرغم الوفرة البادية في النظريات والمداخل الفكرية في الإدارة المعاصرة ، فإن هناك عددا من القضايا النظرية الأساسية لا تزال في حاجة الى تحليل متعمق من ناحية ، كما أن الرغبة في الحصول على بناء نظري متكامل للإدارة لم تتحقق بعد بشكل تام ( ١ ) ولا تزال ملحة من ناحية أخرى .

لذلك تستهدف دراستنا هذه تحليل قضايا أساسية في الفكر الإداري من أجل استيضاح معانيها وأبعادها ، وذلك في محاولة للتوصل الى اطار نظري متكامل يمثل أساسا لتوجيه وترشيد العمل الإداري ، كما يصلح لتوجيه عمليات التعليم والبحث والتدريب في الإدارة .

---

( ١ ) Koontz H., Toward a Unified Theory of Management N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1964, P.2

ويعتمد أسلوب بحثنا على منطق المحاور الفكرية حيث نضع عددا من التساؤلات النظرية ، ثم نعمد الى تحليلها وصولا الى اجابات علمية منطقية لها . وتتناول تلك التساؤلات المجالات أو القضايا الرئيسية التالية :

أولا - قضية التعريف : أو التساؤل المبدئي عن ماهية الادارة ؟

ثانيا - قضية البناء الاستراتيجي : أو التساؤل عن الطبيعة الحركية للعمل الاداري في مواجهة عناصر المناخ والمتغيرات المحيطة بالادارة .

ثالثا - قضية الأبعاد الموضوعية للادارة : أو التساؤل عن المحتوى الحقيقي للعمل الاداري الفعال ؛ والمنطق الذي يحكم هذا المحتوى ويضبط حركته واتجاهاته .

رابعا - قضية الأبعاد السلوكية في العمل الاداري : أو التساؤلات عن حقيقة الدور الانساني وتأثير السلوك البشري في الادارة ومنطق التفاعل بين المستوى الموضوعي وبين عوامل التأثير الانساني في الادارة .

خامسا - قضية الفعالية الادارية : أو التساؤل عن محددات الانجاز الاداري ومنطق تجميع وتوجيه الأبعاد الموضوعية وعوامل التأثير السلوكي في اطار استراتيجي متكامل بحيث تتحقق الأهداف والنتائج التي وجدت الادارة من أجل الوصول اليها .

سادسا - قضية الفلسفة الادارية : أو التساؤل عن المفاهيم والتحييزات الفكرية الحاكمة للعمل الاداري والمحددة بالتالي لمنطق توجيه الأبعاد الموضوعية والسلوكية وأسس اختيار البناء الاستراتيجي للادارة .

سابعا - قضية الأسلوب أو التكنيك الاداري : وهو التساؤل عن الوسائل والأدوات الأكثر تناسبا مع البناء الفكري المتكامل للادارة .

تلك القضايا تمثل في تصورنا عاور أساسية لبناء نظرية متكاملة في الادارة ، ومن ثم فإن حسمها بالتحليل المنطقي يسهم في اقامة نموذج يفسر الظاهرة الادارية ، كما يتنبأ بالآثار المترتبة على أنماط العمل الاداري المختلفة، وبالتالي يصلح أساسا للسيطرة على مسار

العملية الادارية وضبط ايقاعها وتوجيه تفاعلاتها بطرق تسمح بالتحقيق الأمثل للغايات المستهدفة منها .

### أولا - قضية التحديد العلمى لماهية الادارة :

ان التساؤل عن ماهية الادارة يعتبر المنطلق العلمى السليم للاحاطة بأبعاد هذه الظاهرة وتحديد المتغيرات المؤثرة فى سلوكها . وقد شهد تاريخ الفكر الادارى العديد من التعريفات التى أسهم بها علماء الادارة والممارسون للعمل الادارى والتى كان ما بينها من اختلاف وتناقض أكثر مما فيها من اتفاق وتقارب (١) . ولقد كان لهذا التضارب فى تعريف الادارة أثر واضح فى تفاوت كثافة التطبيق الادارى فى المنظمات المختلفة بحسب درجة التكامل والموضوعية فى التعريف الذى يستند اليه المديرون فى كل منظمة . كذلك انعكس هذا التباعد فى الرأى بشأن الماهية الحقيقية للادارة على اتجاهات التعليم الادارى وتدريب القادة الاداريين فى كثير من دول العالم .

وبصفة عامة فانه يمكن تصنيف الاتجاهات السائدة بشأن تعريف الادارة الى المجموعات الرئيسية التالية :

— مجموعة ترى الادارة فى الأساس على أنها نسيج متمايز من المهارات والقدرات الشخصية فى تحليل المشكلات وابتكار الحلول لها ، والتى تتوفر فى فئة من الأفراد الموهوبين المؤهلين طبيعيا لممارسة الأعمال الادارية والى النجاح فيها . وتعكس هذه المجموعة من الآراء مفهوم الادارة باعتبارها فن Art ، ومن ثم تتبلور العملية الادارية فى عدد من الخصائص والسمات الشخصية لجماعة القادة الاداريين أو الذين يطلق عليهم Dale وصف د كبار المنظمين (٢) .

(١) Koontz, H., " The Management Theory Jungle ", Academy of Management, Journal, IV, Dec. 1961 174-188. (٢) Woolf, D.A., " The Management Theory Jungle Revisited ", Advanced Management Journal, vol. 30 No. 4, Oct. 1965, 8-15. (٣) Mee, J.F., Management Thought in a Dynamic Economy: N.Y.: N.Y. University Press, 1983.

Dale, E., The Great Organizers. N.Y.: McGraw-Hill, Book, Co., -, du Pont: Pioneer in Systematic (٢)

Management, in ASQ, vol. 2, June, 1967.

- وثمة مجموعة ثانية من التعريفات تعتبر الإدارة سلسلة من الاجراءات أو الأنشطة المنطقية المتتابعة والمتكاملة ، والتي تبدأ عادة بتحديد هدف معين ومحاولة رسم طريق الوصول اليه من خلال اعداد الخطط واقامة التنظيمات وتوفير الرقابة اللازمة ، ويجعل التركيز في هذه المجموعة من التعريفات هو ما يطلق عليه « العملية الادارية » The management process التي تتصف بدرجة عالية من التوحد والقابلية للتطبيق في مختلف المنظمات وعلى كل المستويات (٧) ،

- وقد قام فريق آخر من العلماء والمفكرين الاداريين بالترويج لمفهوم آخر عن الادارة يركز على عنصر معين فيها وهو اتخاذ القرارات . ففي رأى هذا الفريق أن الادارة هي في الأساس اتخاذ قرارات وفقا لمنهج معين من أجل حل المشكلات التي تعترض المنظمة ، ومن ثم من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى اليها . وقد ارتبط بهذا المفهوم اتجاه فكري آخر يروج للادارة باعتبارها ظاهرة يمكن اخضاعها لمنطق التحليل الرياضى Mathematical analysis وبالتالي ، فان اتخاذ القرارات الادارية يصبح عملا ميسورا ومنطقيا في ذات الوقت باستخدام أدوات التحليل الرياضى .

- والمجموعة الأخيرة من التعاريف الشائعة عن الادارة تراها عملية انسانية وسلوكية بالدرجة الأولى (٨) وتعتبر هذه المجموعة أن السلوك الانسانى هو العنصر الأساسى المحرك والموجه للعمل الادارى ، ومن ثم فان الادارة في حقيقة الأمر هي فن أو علم التعامل مع البشر واستقطاب تعاونهم وتنسيق جهودهم من أجل تحقيق أهداف منظمة معينة . وقد تأثر هذا الاتجاه بنتائج البحوث والدراسات المتوالية خلال ، السنوات العشر الماضية فيما يسمى « بالعلوم السلوكية » (٩) .

---

Newman, W., Summer, G., and Warren, K., The Proess of Management : Concepts, Behavior, and Practice. 2nd ed. Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall, Inc., 1967 (١١)

ونلاحظ أن معظم الكتاب في هذا الاتجاه يميلون الى استخدام الترتيب التابعى الآتى للأنشطة الادارية : التخطيط ، التنظيم ، تكوين الهيئة الادارية ، التنسيق ، والرقابة .

Likert, R., The Human Organization. N.Y. : McGraw-Hill, Book Co., 1967. (٢)

(٣) على السامى ، العلوم السلوكية في التطبيق الادارى ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧١

وتشترك مجموعة التعاريف السلوكية بأنها تنبع جميعا من نموذج « العلاقات الإنسانية » Human Relations الذى يقوم على مبدأ هام هو اعتبار الانسان العنصر الحيوى فى التنظيم تدور حوله كافة المظاهر التنظيمية كما تشترك تلك النماذج الانسانية أو السلوكية فى ابراز أهمية السلوك الانسانى وأثر جماعات العمل فى تحديد معنويات الأفراد ومن ثم انتاجيتهم . وتعتبر تلك النماذج أن التنظيم هو نظام اجتماعى Social System يقوم على التعاون كوسيلة لتنظيم العلاقات التبادلية بين الأفراد والتنظيم . كذلك تترك تلك النماذج طبيعة التناقض بين الفرد والتنظيم وأوضح وسائل ادارة العلاقات الانسانية من خلال القيادة والاتصالات لازالة هذا التناقض .

ولكى نصل الى الحقيقة فى شأن ماهية الادارة ، لا بد وأن نختبر صلاحية التعاريف السابقة لتحديد مدى سلامتها النظرية ودقتها التطبيقية فى التعبير عن ظاهرة الادارة . وتطبيقا لهذا المنهج النقدي ، نجد أنه بالنسبة للمجموعة الأولى من التعاريف أنها تصف الادارة بكونها مهارات وقدرات شخصية لبعض الممارسين الذين حققوا نجاحا ملحوظا فى ادارة منظمات معينة . ولا شك أن هذا المدخل فى تعريف الادارة مرفوض من جانبنا للأسباب الرئيسية الآتية :

— ان مجموعات المهارات والقدرات المميزة للقادة الاداريين تختلط فيها السمات الشخصية Personality Traits كالطموح والجرأة والتسلط والكبرياء من ناحية ، والمهارات أو القدرات الذهنية مثل القدرة على التحليل Analysisability والقدرة على الإقناع والتأثير Persuasability ، والقدرة على تحمل المخاطر هي نتائج عوامل تاريخية وبيئية مختلفة تفاعلت لانتاج شخصية انسانية محددة ، فان المهارات والقدرات الذهنية هي نتائج لعمليات التعليم والتدريب ومن ثم فهي قابلة للتغيير والتطوير بدرجة أعلى يمكن تحقيقها بالنسبة لسمات الشخصية . وهذا التداخل بين السمات الشخصية وبين المهارات والقدرات يجعل من الصعب تحديد عوامل نجاح القادة الاداريين ، وبالتالي يصعب تحديد السبيل لتنمية قادة اداريين جدد .

— ان المهارات القيادية والسمات الشخصية تختلف اختلافا كبيرا بين الأفراد الأمر الذى يجعل التعميم بشأن مواصفات القائد الادارى الفعال غير ممكن عمليا . وبالتالي فانه يصعب إيجاد ارتباط واضح بين أنماط الادارة الناجحة وبين الأنماط الشخصية للقادة الاداريين .

— ان هذا المدخل في تعريف الادارة اذ يحاول تعريفها من خلال تحديد بعض الصفات الشخصية للمديرين ، انها يتجاهل احتمالاً أساسياً يرد في جميع الحالات أن يكون النجاح الإداري نتيجة لتأثير عوامل وظروف اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية مواتية للمنظمة ، ومن ثم فإن النجاح يتحقق بالرغم من السمات الشخصية لبعض المديرين الناجحين ظاهرياً وليس بسبب هذه السمات . وبصفة عامة ، فإن المجموعة الأولى من التعاريف لظاهرة الادارة تروج لفكرة القائد الإداري الموهوب Charismatic وهو أمر لم يعد مقبولاً في الفكر الإداري المعاصر الذي يعتبر القائد الإداري محصلة لعملية تنمية واعداد مخططة وهادفة .

وفيما يتعلق بمدخل العملية الادارية ، فانه بالرغم من شمول التعريف للأنشطة الادارية الرئيسية ( تنظيم وتخطيط ومتابعة ) ، فإن ما يعيب هذا التعريف هو أنه يضيف على الادارة صفة الآلية حيث يتوهم الكثيرون أنها مجرد سلسلة من الوظائف يقوم على أدائها مديرون متخصصون . ولكن الأساس في الادارة هو الشمولية ، ومن ثم فإن ما يوحى به تعريف العملية الادارية من تجزأ العمل الإداري هو المصدر الأساسي للانتقاد الموجه اليه .

من ناحية أخرى فإن الاتجاه الى تعريف الادارة بأنها عملية حل المشكلات واتخاذ القرارات باستخدام الأساليب والأدوات الرياضية يعبر تعبيراً دقيقاً وكاملاً عن كل الظاهرة الادارية . ففي الوقت الذي يمكن فيه ترجمة بعض المتغيرات المؤثرة في العمل الإداري والتعبير عنها بصورة رقمية تتوافق مع منطق التحليل الرياضي ، الا أن هناك متغيرات أخرى في العمل الإداري يصعب أو يستحيل ترجمتها رقمياً . من ناحية أخرى ، فإن تصوير المشكلة الادارية على أنها مجموعة معادلات رياضية يتدنى بالادارة الى مستوى آلي أوروبتيكي لا يستقيم مع حقيقة الحركة والفجائية والمستقبلية في كثير من مظاهر العمل الإداري .

وأخيراً فانه على الرغم من الاضافة العلمية الحقيقية التي حققها المدخل السلوكي للادارة ، فانه يقصر هو أيضاً عن أن يعطى تفسيراً شاملاً ومتكاملاً للظاهرة الادارية . ان المدخل السلوكي بتأثير علوم النفس والاجتماع ودراسة الأجناس ، يؤكد أهمية السلوك الانساني باعتباره المتغير الأساسي في العمل الإداري ، ومن ثم فإن المتغيرات غير السلوكية تسدني في أهميتها من حيث احتمالات تأثيرها في نتائج العمليات الادارية . ولا شك أن للسلوك الانساني دوره الواضح في تحديد كفاءة العمل الإداري ، الا أنه من الخطأ الجسيم

اعتباره المتغير أو العنصر الأوحد المؤثر على الإدارة .

في ضوء التحليل السابق لأهم التعريفات الشائعة عن الإدارة اتضح لنا حقيقة عدم شمول هذه التعريفات للمفاهيم الأساسية في الفكر الإداري المعاصر . ومن ثم نحاول في هذا الجزء تقديم تعريف محدد للإدارة من خلال عدة فروض نناقشها مناقشة موضوعية ونصل في ختامها الى معنى متكامل للمظاهرة الادارية .

**الفرض الأول - « الإدارة نشاط انساني هادف » :**

ويشير هذا الفرض الى حقيقة أساسية هي أن العمل الإداري هو محاولة لتحقيق أهداف معينة . أي أن الأصل في وجود الإدارة والمبرر لاستمرارها هو الرغبة في تحقيق أهداف أو نتائج معينة لا يمكن الوصول اليها بطرق عفوية أو طبيعية ، وإنما يحتاج الى بذل جهود وأنشطة وانفاق وقت ومال واستخدام موارد وامكانيات مختلفة . ومن هنا تصبح الإدارة هي الوسيلة الى ترجمة الأهداف المرغوبة الى انجازات واقعية .

ومعنى الهادفية الذي نقصده هنا هو أن تتحقق عن العمل الإداري اضافة حقيقية ( مادية أو معنوية ) . لم تكن موجودة من قبل . لذلك فان كثيرا من أشكال العمل التي تنتسب ظاهريا الى الإدارة لا تعتبر كذلك وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية . من ذلك مثلا بعض أشكال أعمال العلاقات العامة وأعمال المحاسبة التقليدية والاحصاء الآلى للبيانات وحفظ المعلومات بالأساليب التقليدية ، وأعمال شئون الأفراد التقليدية وغير ذلك من النشاطات الروتينية التي تدور في فلك مرسوم لا يتجدد والتي يتركز تأثيرها في تسجيل الواقع أو المحافظة على حالة من الاستقرار في الأوضاع التنظيمية دون أن تسهم إيجابيا في تحقيق اضافات انتاجية مادية أو معنوية ذات قيمة مستقلة وقابلة للتحديد .

وكذلك فانه وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية ، فان الظاهرة الادارية تكتسب أفاقا أرحب حيث لا تقتصر على مستويات تنظيمية معينة ، أو مجالات نشاط محددة ، بل على العكس ، فان توفر صفة الهادفية يجعل العمل ادريا حتى لو كان على مستوى تنظيمي أدنى . وينفس المنطق ، فان هادفية العمل تجعل الإدارة نشاطا شائعا في كثير من المجالات التي كانت موصدة الأبواب في وجه الفكر الإداري وأساليب الإدارة . ومن تلك المجالات

أعمال السياسة والخدمات الاجتماعية ، والأنشطة الثقافية والرياضية وكذلك أعمال الحرب والشئون العسكرية.. فالى عهد قريب كانت تلك المجالات تصنف على أنها أعمال فنية متخصصة ، فالعلوم السياسية مثلا كانت هى المصدر الذى يستمد منه السياسيون مبادئهم وأفكارهم ، كما كان علم الاجتماع مثلا هو الأساس فى توجيه أنشطة العمل الاجتماعى ومحاولات التنمية الاجتماعية . وكانت الحرب والأعمال العسكرية المرتبطة بها تعتبر الى وقت قريب ، تخصصا مهنيا مغلقا له خصائصه ومبادئه العلمية والعملية . ولم تكن الادارة تذكر من قريب أو بعيد فى تلك المجالات الا فى أضيق الحدود وفيما يتعلق بأمور روتينية أو متدنية الأهمية بالقياس الى المهام الأصلية فى كل من تلك المجالات التى كانت توصف بالفنية (١) . ولكن حين نستخدم مفهوم الهادفة فى وصف الادارة ، فان جميع الأنشطة سائلة الذكر تدخل فى نطاق الظاهرة الادارية وبالتالي نستطيع أن نتحدث عن الادارة السياسية ، وادارة التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية وادارة الحرب .

ومن جانب آخر فان الادارة فى تفكيرنا الادارى هى فى الأساس نشاط انسانى ونقصد بذلك أن ما تهدف اليه الادارة من نتائج يتوجه بالدرجة الأولى لتحقيق اشباع انسانية وتوفير مزيد من الرخاء والرفاهية للمجتمع الانسانى . وبهذا المعنى فان النشاطات الادارية انما تتم من أجل التغلب على مشكلات وإزاحة معوقات تعترض المسيرة الانسانية فى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ، كما تستهدف ارساء أسس أوضح وتوفير فرص أفضل للانتقال بالحياة الانسانية الى مستويات أعلى وأرفع . ومن أجل هذه الغايات الانسانية ، فان الادارة تسير وفقا لمعايير وقواعد احتكام انسانية بالدرجة الأولى . كما أنها تستخدم أساليب وطرق فى الأداء تعتمد أساسا على الطاقات الانسانية المبدعة . ان الفكر الانسانى والجهود الانسانية المتابعة والمتراكمة الآثار هى الأدوات الرئيسية فى العمل الادارى . ووفقا لهذا المنطق ، فان الادارة هى عمل انسانى حين يسعى الى حل المشكلات واتخاذ القرارات أى أنها نمط من أنماط السلوك الانسانى المتخصص وبناء على ذلك فان كل انسان هو فى جانب منه مدير يمارس العمل الادارى فى مجالات الحياة المختلفة . ولا شك أن هذا التصور الانسانى للادارة يتوافق مع التصور الهادف لها حيث قررنا أن صفة الهادفة تجعل الادارة نشاطا عاما وشاملا لمختلف مجالات الانتاج والخدمات . كذلك

(١) يشير تعبير « الادارة » فى كثير من تلك المجالات الى أشكال الخدمات المساعدة للأنشطة الأساسية ، ففى الجيوش مثلا يستخدم تعبير الشئون الادارية للدلالة على الخدمات المكتبية وأعمال شئون الأفراد غير العسكريين وخدمات النقل والامداد وغير الاستراتيجية .



فان.صفة الانسانية تجعل الادارة شكلا من الممارسات اليومية لكل انسان هادف الى انجازات محددة .

### الفرض الثانى - « الادارة نشاط عقلى بالدرجة الاولى » :

لقد اتضح من تحليل الفرض الاول كيف أن تحقق الأهداف هو السمة المميزة للادارة ونضيف الآن أن الوصول الى هذه الغاية يتطلب الالتزام بالنهج العقلانى أو بالمنطق الرشيد . فالادارة لكى تصل الى انجازات لها قيمة لابد وأن تمارس تحليلا علميا للموقف والأوضاع يستهدف الكشف عن المتغيرات الحاكمة لتلك المواقف وطبيعة العلاقات بينها . ولكى يكون هذا التحليل مجديا فى ارشاد الادارة نحو أفضل السبل لتحقيق الأهداف لابد وأن يكون منطقيا وموضوعيا .

واعتبار الادارة نشاط عقلى يفيد الاستنتاجات الأساسية الآتية :

— ان المعلومات تمثل عنصرا هاما من العناصر المساعدة للادارة ، ومن ثم فإن جانباً رئيسياً من النشاط الإدارى يتجه عادة الى تجميع المعلومات وتصنيفها واستخراج الدلالات والمؤشرات التى تلقى الضوء على الظواهر والمواقف السائدة . ومن ثم تسهم فى التنبؤ باحتمالات التغير أو التطور فيها مستقبلا (١) .

— أن الادارة تمارس عملية اختيار دقيقة بين البدائل المختلفة فى ضوء قواعد وأحكام أو معايير للاختيار تتصف بالموضوعية والقابلية للقياس . والادارة تعتمد مثلا على أساليب التحليل المالى وتحليل التعادل Break Even Analysis وتحليل النفقة والعائد Cost - Benefit Analysis وغير ذلك من الأساليب من أجل المفاضلة بين البدائل واختيار ذلك البديل الأمثل الذى يحقق المستوى الأقصى من الهدف المطلوب .

(١) تأكيداً لهذه الفرضية نشير الى تلك الطفرة الهائلة التى يشهدها الفكر الإدارى المعاصر فى

الاهتمام بغضبة المعلومات واتجاه كثير من المنظمات الى انشاء نظم للمعلومات الادارية Management

Information Systems (MIS)

راجع فى ذلك :

Dearden, J., and McFarlan, W.F., Management Information Systems : Text and Cases. Homewood, Ill. :  
Richard D. Irwin, Inc, 1966.

— أن الادارة تطبيق للمنهج العلمى فى التفكير الذى يعتمد على التحديد الموضوعى الدقيق للظواهر أو المشكلات ، ثم ينطلق فى بحث عن الأسباب المحتملة لها ويضع القروض المفسرة لها ، ثم يلجأ الى اختبار تلك الفروض بأساليب التجريب المختلفة Experimentation وصولاً الى تكوين استنتاجات علمية أو مبادئ وقوانين لها صفة الشمول والعمومية . وبذلك فإن الادارة فى معناها العلمى لا تقبل منطق التجربة والخطأ بل هى تطبيق مباشر للأسلوب العلمى فى البحث والتحليل ، والادارة بذلك تتوافق فى طبيعتها مع العلم اذ كلاهما يهدف الى تفسير ظواهر معينة والتنبؤ بسلوكها المستقبل والعمل بالتالى على السيطرة عليها وتحديد مسارها وضبط اتجاهاتها .

### الفرض الثالث - « الادارة نظام متكامل ذاتيا ومتفاعل مع البيئة » :

يقوم هذا الفرض . الثالث على فكرة مؤداها أن الظاهرة الادارية تتكون من مجموعة متغيرات وعناصر متداخلة ومتفاعلة بعضها مع بعض فى تناسق وتناسب . وبذلك فإن الادارة تتخذ شكل النظام system (١) المتكامل الذى يضم عناصر لكل منها دور واختصاص ، ولكنها تسهم فى الوصول الى الاهداف العامة للنظام . وفى تصورنا فإن الظاهرة الادارية تتكون من العناصر الأساسية الآتية :

### — المدخلات الادارية وتضم :

- الخصائص والسمات الشخصية للمدير .
- القيم والمعتقدات والمعايير السائدة فى البيئة وذات التأثير على الظاهر الادارية .
- العلوم والمعارف والمفاهيم والأساليب والأدوات المتصلة بالظاهرة الادارية ومجالات تطبيقها .
- المعلومات المتصلة بالأوضاع والمواقف والأحداث والامكانات والفرص والقيود التى تتم فى اطارها الظاهرة الادارية .

(١) Har, V.C. Jr., Systems Analysis : A Diagnostic Approach. N.Y. : Harcourt, Brace, and World, Inc., 1967.

(٢) Tilis, S., " The Manager's Job-A Systems Approach ", Harvard Business Review, January - February 1965

الأنشطة الادارية وتضم :

- أنشطة البحث والدراسة والتحليل .
- أنشطة التخطيط والاعداد والتصميم والتنسيق .
- أنشطة المقارنة والمفاضلة واتخاذ القرارات .
- أنشطة الرقابة والمتابعة والتقييم .

— المخرجات الادارية وتضم :

- السياسات والنظم .
- الاستراتيجيات والخطط .
- القرارات .
- الانجازات المادية والمعنوية .

هذه العناصر الأساسية تتداخل وتتكامل بحيث تستمر الظاهرة الادارية في دورات متصلة وتدفق متتابع . وهى في كل هذا تتفاعل مع البيئة المحيطة تفاعلا عضويا من خلال أنواع التدخلات الواردة اليها من ناحية ، وعن طريق الاحتكاك بعناصر البيئة من خلال طرح المخرجات وقبول البيئة أو رفضها اياها من ناحية أخرى .

ويترب على الفرض الثالث عدداً من الاستنتاجات الهامة التى تسهم في توضيح الحقيقة العلمية للظاهرة الادارية :

- ان سلوك الظاهرة الادارية وكفاءتها في تحقيق الأهداف التى وجدت من أجلها انما يتوقف على جميع عناصرها في تفاعلها وتكاملها وليس على أى من هذه العناصر منفردا . ويعتبر هذا الاستنتاج أساسيا في تصحيح بعض الأفكار الشائعة عن عمليات الاصلاح والتطوير الادارى التى تنجى الى غاياتها معتمدة على أحد العناصر الادارية فقط . مثال ذلك ما تحاوله جهود اعداد تنمية القادة الاداريين ، أو محاولات اعادة التنظيم الادارى . أو محاولات تحديث بعض الأنشطة الادارية كالتخطيط أو المتابعة مثلا .
- ان التفاعل والتكامل بين عناصر الظاهرة الادارية يفيد معنى هاما هو أن بعض هذه العناصر عالية الكفاءة تستطيع نسبيا أن تعوض عن انخفاض كفاءة بعض العناصر الأخرى الأقل كفاءة . وبنفس المنطق ، فإن العناصر المتدنية في كفاءتها تعمل على التقليل من أثر الكفاءة العالية للعناصر الأخرى أو قد تلغى هذه الآثار تماما . وبذلك

فان المستوى النهائى لكفاءة الظاهرة الادارية انما يتحدد نتيجة للتفاعل بين كفاءات عناصرها المختلفة .

— ان استمرارية الظاهرة الادارية تتوقف على مدى ارتباطها وتفاعلها مع البيئة المحيطة . ويتخذ هذا التفاعل نمطين محددين الأول هو التكيف مع البيئة باستيعاب ما يتاح فيها من قيم وقواعد ومعلومات وامكانيات وفرص مختلفة ، والنمط الثانى هو التأثير فى البيئة بافراز مخرجات مادية أو مادية وممارسة أنشطة تسهم جميعا فى اعادة تشكيل الأوضاع والمواقف السائدة فى تلك البيئة .

— ان الظاهرة الادارية تستمد وجودها ومبررها من كونها تعمل على تحقيق أهداف عامة يريدها المجتمع . ومن ثم فان الالتحام بين الادارة والمجتمع يرتب عليها ضرورة تحديد أهدافها وتوجيه أنشطتها فى ضوء تحليل احتياجات المجتمع والتنبؤ بمشكلاته .

— ان كلا من الادارة والمجتمع يؤثر فى الآخر ويتأثر به . فالمجتمع يضع القيود على حركة الظاهرة الادارية كما يوفرها فرص الانطلاق . ومن ناحية أخرى فالادارة تستطيع تغيير المجتمع وتحريك مساراته فى اتجاهات محددة . وبفعل حركة التفاعل بين محاولات تأثير الادارة فى المجتمع ونتائج تأثرها به يتحدد الشكل الحقيقى للظاهرة الادارية وموقعها الاجتماعى .

#### ثانيا - قضية البناء الاستراتيجى فى الادارة :

لقد أوضحنا فى القسم السابق الملامح الأساسية للظاهرة الادارية التى تصف أبعادها وطبيعتها العامة . ولكننا نريد الآن أن نقرب أكثر لنفهم حقيقة المحتوى الموضوعى لتلك الظاهرة . ان ما نستهدفه الآن هو تحليل التكوين الدقيق للظاهرة الادارية ودراسة أنماط سلوكها فى مواجهة المواقف المختلفة التى تحيط بها وسوف نسرد فى هذه الدراسة أيضا على أسلوب طرح الفروض واختبارها بالتحليل المنطقى .

#### الفرض الرابع - « الادارة ظاهرة حركية تتعامل مع المتغيرات فى مواقف معقدة » :

ان الادارة اذ تسعى الى تحقيق أهداف معينة تجد نفسها فى اطار ظروف مادية ومعنوية محددة تتركب من متغيرات عديدة تتفاعل جميعا فى تبديل وتوافق متفاوتة من أجل تيسير أو تعويق مسيرة الظاهرة الادارية عن تحقيق أهدافها .

وتمثل تلك المتغيرات كل صفات وخصائص ومكونات الموقف الذى تتحرك الظاهرة الادارية خلاله لتحقيق أهدافها المحددة . ويمكن تصنيف هذه المتغيرات الى نوعين رئيسيين :

- المتغيرات التى تخضع لسيطرة الادارة أو التى يمكن لها التأثير عليها بدرجة أو أخرى ، ومن ثم يمكنها التحكم فى سلوكها وحركة تطورها .
- المتغيرات التى تخرج عن نطاق السيطرة الادارية ، وبالتالي لا يكون للادارة مجال للتأثير عليها أو توجيه سلوكها .

ومن نوع المتغيرات الأولى يمكن ذكر الأفراد أو القوى العاملة ، المعلومات والأساليب الفنية والانتاجية المختلفة والأموال والمعدات وغيرها من الامكانيات المادية والمعنوية . ومثل هذه المتغيرات تمثل موارد الاستعانة بها فى تحقيق أهدافها Resources .

أما المتغيرات من النوع الثانى فتشمل الأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأوضاع العلاقات الدولية وخصائص المناخ الطبيعى ومظاهر الطبيعة المختلفة . وتمثل هذه الفئة من المتغيرات قيودا على حركة الظاهرة الادارية Constraints تتفاوت فى درجة شدتها وخطورتها .

وحين تواجه الظاهرة الادارية تلك المتغيرات فانها لا تقف ساكنة وانما تتجلى خاصيتها الحركية ، وبالتالي تعمل على دراسة الموقف بهدف التعرف على ما يلى :

- أنواع المتغيرات العاملة فى الموقف وطبيعة العلاقات السائدة بينها .
- تحليل المتغيرات للتمييز بين ما يمكن لها السيطرة عليه واستخدامه فى تحقيق أهدافها ، وبين ما يخرج عن نطاق سيطرتها أو قدرتها فى التأثير .
- ابتكار السبل والطرق المناسبة للاستفادة من الفرص التى تتيحها امكانيات بعض المتغيرات ( الموارد ) ، والبحث عن أساليب التعامل مع القيود .

نخلص من ذلك الى أن قدرة الظاهرة الادارية على تحقيق أهدافها تتأثر بكلا النوعين من المتغيرات . وبالتالي كلما كانت نسبة الموارد الى القيود أعلى كان احتمال نجاح الظاهرة الادارية احتمالا أكبر . والعكس ، كلما كانت نسبة القيود أعلى كان احتمال الفشل الادارى أوضح وأعلى .

الفرض الخامس - « تستهدف الادارة بحركتها الذاتية تحريك المواقف لصالحها » :

تبلور طبيعة المواقف التي تتم فيها الظاهرة الادارية في كونها تحتوى فرصا يمكن للادارة استغلالها ، أو معوقات يجب على الادارة تجنبها أو التكيف معها . ولذلك فان الظاهرة الادارية تتجه في الأساس الى الحركة بحيث تدفع تلك المواقف الى التحول لصالحها بقدر الامكان وذلك بزيادة نسبة الفرص الى المعوقات .

وبشكل عام فان الادارة تعمل على بناء استراتيجية تستهدف في الأساس تحديد سبل استخدام المتغيرات التي تسيطر عليها ( الموارد ) من أجل تحقيق الانجازات المحققة في ظل القيود الموجودة في الموقف (١) .

ان الاستراتيجية هي عملية تصميم الوسائل البديلة التي يمكن من خلالها تحقيق أهداف الادارة باستخدام الموارد المتاحة لها وفي اطار الظروف المناخية المحيطة (٢) .

---

(١) Ansoff, H., I., Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion. N.Y. McGraw-Hill, Inc., 1965.

(٢) علي السلمي ، ل. نهري ، سياسات واستراتيجيات الادارة في الدول النامية - دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٩٦ .

وتهدف الادارة من وراء بناء استراتيجيه محددة الى أحد نتائج ثلاثة :

— زيادة سيطرة الادارة على الموارد المتاحة لها وتعظيم العائد من استخدامها وذلك في حدود القيود المفروضة عليها .

— تخفيض أثر القيود المناخية على حركة الادارة وتدنية عنصر عدم التأكد أو المخاطرة الناشئ عن الحركة غير المسيطر عليها في تلك المتغيرات ، والعمل على تحويل اتجاه هذه الحركة بما يخدم أهداف الادارة .

— تحييد المتغيرات خارج السيطرة الادارية ووقف آثارها السالبة على الظاهرة الادارية مؤقتا .

وانطلاقا من هذه الأهداف ، فإن أنماط الاستراتيجيات المحتملة تختلف تبعا لنوعية الهدف المرغوب في كل حالة والذي يعكس بدرجة كبيرة طبيعة المتغيرات التي تتعامل معها الادارة .

ان نظرنا الى الظاهرة تعتبر البناء الاستراتيجي أحد الأركان الأساسية في العمل الاداري . وعلى ذلك فكل ممارسة ادارية انما تعكس بصورة أو أخرى منطقا استراتيجيا محددا . ويقدر ما يكون الاطار الاستراتيجي للعمل الاداري واضحا وناتجا عن تفكير ودراسة وتحليل ، كلما كان تأثير الاستراتيجيات المستخدمة أوضح واحتمالات نجاحها وفعاليتها أكبر . ومن الناحية الأخرى نكتشف أن ما تقع به الادارة من أخطاء استراتيجية أو تكتيكية انما يعود في الأساس الى قصور التفكير الاستراتيجي والالتجاء الى استخدام استراتيجيات عفوية كصورة رد فعل تلقائي في مواجهة الأحداث والمواقف المتغيرة .

الفرض السادس - « ان وجود درجة من التقييد والضغط على الظاهرة الادارية يؤدي الى زيادة فعاليتها » :

تزدحم الكتابات الادارية المعاصرة بحجم متزايد من الأبحاث والدراسات تنادي جميعا باستقلالية الادارة وتحريرها من الضغوط والقيود التي تحد من حركتها ومن ثم تخفيض

فعاليتها (١) . وتتركز الدعوة لتحرير الادارة الى مفاهيم تعادى التنظيم البيروقراطي وما يفرضه من أنماط في العمل تعتمد التخصص وتقسيم العمل وتمديد الصلاحيات (٢) . كذلك تنطلق هذه الدعوات من منطق يرى في الضغوط والقيود المناخية عاملا سلبيا معوقا للادارة . ونحن نميل الى الاختلاف مع تلك الأفكار والمفاهيم ، اذ نرى أن الحرية المطلقة والتخفف من الضغوط المناخية بشكل كامل يمكن ترجمته الى معنى وحيد هو أن الظاهرة الادارية تسيطر عموما على جميع المتغيرات التي يتكون منها المناخ المحيط وحتى لو سلمنا جدلا بانكائية تحقق هذا الاحتمال ، فاننا نعتقد أنه في غير صالح الظاهرة الادارية . أن مثل هذا الموقف الافتراضى يؤدى لو تحقق الى استرخاء الادارة وانعدام الدافع لديها الى البحث والدراسة ومحاولة التنبؤ بالسلوك المستقبل للمتغيرات وبذلك ينعدم الدافع الى التجديد والابتكار والكشف عن أساليب جديدة ومتطورة للوصول الى الأهداف والانجازات في مواجهة التحديات المناخية .

ان وجود درجة من التقيد يخلق حالة من الحركية والحيوية في الظاهرة الأمر الذى ينمى الميل الى التطوير والتجديد ، ومن ثم يضيف على الادارة درجة من الايجابية يتحقق عنها من الزايا والانجازات ما يفوق تكلفة التخلص من القيود أو التعامل معها !

### ثالثا - قضية الأبعاد الموضوعية للادارة :

في ضوء الخصائص المميزة للظاهرة الادارية وانطلاقا من الطبيعة الاستراتيجية للادارة نحاول في هذا الجزء التوصل الى بناء نظرى متكامل يصف الأبعاد الموضوعية التى تحتويها الممارسة الادارية عادة .

ويستند البناء النظرى المقترح الى فرضية أساسية أن الادارة هي في المقام الأول أداة

---

(١) تنضج هذه الظاهرة بشكل واضح في الدول النامية حيث تلجأ الحكومات عادة الى سن التشريعات واقامة التنظيمات التى تفرض سيطرة السلطة المركزية على أمور كثيرة من مجالات عمل الادارة . راجع فى ذلك د . على السلى - الكفاءة الادارية فى القطاع العام دراسة مصرية - ملحق الأهرام الاقتصادى ١٥ فبراير ١٩٦٩ .

(٢) د . السلى ، تطور الفكر التنظيمى ، وكالة المطبوعات ، الكويت ، ١٩٧٥ .



للتغيير Change Agent تستهدف تحقيق التحول أو الانتقال من موقف سائد الى موقف آخر يفضلته في مجالات محددة .

واستناداً الى هذه الفرضية يمكن استنتاج الأبعاد الموضوعية الآتية في الظاهرة الادارية :

Situation	- الموقف
Information	- المعلومات
Objectives	- الأهداف
Means	- الوسائل
Decision	- القرار
Appraisal	- التقويم
Integration	- التكامل

وسوف نعرض لكل تلك الأبعاد في شيء من التحليل ثم نعود الى بيان الترابط بينها جميعا من خلال محاولة تصوير ديناميكية الظاهرة الادارية . ويجب أن نحدد ابتداء الصفة المتغيرة والديناميكية لتلك الأبعاد ، الأمر الذى جعلنا نبعد عن محاولة ارساء مبادئ للعمل الادارى بقدر ما نهدف الى تحليل تتابع عناصر العمل الادارى استجابة ( اتفقا أو اختلافا ) للأبعاد السابقة .

#### البعد الأول - الموقف :

يحيط الادارة دائما موقف محدد الأبعاد والملامح تتجمع فيه من جانب الفرص المتاحة للعمل الادارى والامكانيات والموارد التى يمكن للادارة في وقت معين استخدامها ، كما يجتمع فيه من جانب آخر مجموعة القيود والضغوط والموانع أو العقبات التى تعترض مسيرة الادارة . وبذلك في أى موقف تستطيع الادارة اكتشاف عناصر ايجابية ومعاونة لها ، كما يمكن أن تجد عناصر أخرى سلبية . وتتفاوت العناصر الايجابية فى ايجابيتها كما تتباين درجة سلبية العناصر المناوئة للادارة .

ويؤدى ادراك الموقف على أنه أحد الأبعاد الرئيسية للادارة الى الاستنتاجات الآتية بشأن ديناميكية الظاهرة الادارية :

— ان جانباً أساسياً من الأنشطة الادارية يتوجه الى دراسة وتحليل الموقف المحيط بها من أجل الكشف عن العناصر السالبة والايجابية فيه ، ومن ثم تمهيد السبيل أمام الأنشطة الادارية المختصة برسم الاستراتيجيات لكى تصل الى الاستراتيجية المثلى فى كل موقف .

— ان التغير والتحول فى طبيعة المواقف وتركيب عناصرها ، يؤدى بالضرورة الى أن تكون الأنشطة الادارية على درجة متناسبة من المرونة والقابلية للتغير .

— ان ترابط أجزاء النظام الادارى ( المدخلات والأنشطة والمخرجات ) يجعل للظاهرة الادارية قدرة على التأثير فى الموقف المحيط بها من خلال نوعيات الموارد ( المدخلات ) التى تعمل على استقطابها من البيئة المحيطة ، وكذلك من خلال المخرجات التى تطرحها للبيئة .

— يشتمل الموقف على عناصر داخل اطار السيطرة الادارية ( عناصر فى التنظيم الداخلى ) وعناصر أخرى مقابلة لها تقع خارج اطار السيطرة الادارية ( عناصر البيئة الخارجية ) ومن ثم توجد درجة من التفاعل والتأثير المتبادل بين العناصر الداخلية والخارجية ، وعلى ذلك تحاول الظاهرة الادارية تعديل المواقف المحيطة بها من خلال توجيه عناصرها الداخلية للتأثير على العناصر الخارجية المقابلة لها .

— تستخدم الادارة أساليب متنوعة للحفاظ على التوازن بينها وبين الموقف المحيط منها عمليات التنبؤ والتسوية والترشييد والتسيطر أو تغيير مجالات النشاط (١) .

ومن ناحية أخرى ، لا بد من الإشارة الى أن الموقف المحيط بالظاهرة الادارية يمكن أن تتفاوت أبعاده وعناصره بحسب المنطلق الذى ننظر منه اليه . وقد يكون دولياً صرفاً ، كما قد يكون محلياً ودولياً فى ذات الوقت ومن المؤكد أن اختلافات مدى الموقف يعكس للظاهرة الادارية فرصاً وقيوداً مختلفة . ونحن نميل فى تفكيرنا الادارى الى الاعتقاد بأن تعقد أبعاد الموقف وتداخل عناصره وان كان يعمل على تعقيد الظروف التى تتم فيها الظاهرة الادارية ، فانه فى نفس الوقت يخلق من التحديات والضغوط قدراً لازماً لدفع الأداء الادارى الى مستويات أفضل وإلى ارتفاع كفاءة وفعالية الظاهرة

---

Bell, G.O., Organizations and the External Environment, in McGuee, J.W. (ed) Contemporary (١)  
Management Issues and Viewpoints. Op. Cit., pp 256-282.

الادارية بشكل عام . وطبقا لهذا الاعتقاد فان مدخلا أساسيا للإصلاح الإداري وتحسين الكفاءة الإدارية هو تطوير المواقف التي تعمل فيها منظمات الأعمال وغيرها بحيث تحتوى على أبعاد وعناصر تقدمية وهجومية مثل الشركات الأجنبية وإدخال عناصر المنافسة في التركيب الاقتصادي وأشكال الرقابة الحكومية على قطاع الأعمال .

#### البعد الثانى - المعلومات :

يمكن تعريف المعلومات بأنها تلك الأوصاف والتعاريف والأرقام والحقائق التي تصف وتفسر الأوضاع والظروف الذاتية للظاهرة الإدارية من ناحية ، كما تصف وتفسر الأوضاع والظروف الخارجية المحيطة بها من ناحية أخرى .

وتحتل المعلومات مكانا هاما في تفكيرنا الإداري حيث نراها ركنا أساسيا في العمل الإداري ، كما أنها تشكل عنصرا من عناصر الربط والتنسيق واحداث التكامل بين أجزاء التنظيم الإداري .

ان تفكيرنا الإداري المعاصر يرى أن حركة الظاهرة الإدارية كلها تتوقف على عنصر المعلومات ، حيث ان الإدارة شأنه شأن كل النظم المفتوحة تمارس حركات وأنشطة مختلفة تتبلور جميعا في شكل استجابات Responses محددة تبدأ عند استنارها بمثيرات تصل الى النظام في شكل معلومات تتخذ رموزا وأنماطا متعددة ، وفي ضوء هذا التصور فان حركة الظاهرة الإدارية تنشأ وتتطور بتأثير المعلومات المتدفقة عليها من الخارج المحيط وتلك النابعة من تكوينها الذاتي .

ويمكن تصنيف المعلومات المتدفقة على الظاهرة الإدارية بحسب مصادرها الى

ما يلى :

— معلومات صادرة عن نظم إدارية أخرى ، وهي تمثل الأفعال والقرارات وأنماط النشاط والحركة التي تمارسها تلك النظم التي ترتبط بعلاقات مباشرة أو غير مباشرة مع الظاهرة الإدارية موضع البحث .

— معلومات صادرة عن الأفراد والجماعات والمجتمعات التي تعيشها الظاهرة الإدارية وتتفاعل معها بالتعامل أو التبادل أو بأى صورة أخرى من صور التأثير المشترك .

— معلومات صادرة عن نظم عليا في المجتمع لها سلطة التشريع والتصريح أو التقييد ( مثل الحكومة وغيرها من النظم السيادية أو الاشرافية بصفة عامة ) .

— معلومات صادرة عن النظم المادية والطبيعية المحيطة بالظاهرة الادارية . والى جانب تلك المصادر الخارجية ، فان الظاهرة الادارية ذاتها تنتج أشكالا متنوعة من المعلومات بحكم نشاطها الذاتي وأوضاعها الداخلية . ان حركة أجزاء النظام الادارى وتفاعلاتها معا تستهلك ( أو تستخدم ) الموارد والطاقات المتاحة له ، ومن ثم تصدر عن تلك الحركة مؤشرات ( معلومات ) توجه الظاهرة الادارية الى ضرورة تدبير طاقات جديدة . كذلك فان حركة أجزاء الظاهرة الادارية اذ تنتهي الى ناتج معين ، فانه يصاحب ذلك الناتج مؤشرات تنب الظاهرة الى ضرورة العمل من أجل التعبير عنه أو التصرف فيه .

وثمة حقيقة رئيسية في تفكيرنا الادارى المعاصر هي أن المعلومات تتواجد بطبيعة الأمور في الظاهرة الادارية وحولها . وهي غالبا يتواجد في صور مبدئية ( أو بدائية ) ولكنها تحتاج الى أن يكشف عنها وتعاد صياغتها حتى تتاح لها فرص احداث التأثيرات المنطقية المتعلقة بها تحويه من دلالات . ومن هنا فان التفكير الادارى المعاصر يوجه عناية خاصة الى تصميم وتشغيل نظم متخصصة في الكشف عن المعلومات واستقبالها ووضعها في الاطار السليم الذى يتيح لها بطلاقة وحرية مع عناصر الظاهرة الادارية جميعا ( ١ ) .

وبذلك فان الأجزاء التنظيمية المعنية بتشغيل نظم المعلومات تحتل في التفكير الادارى المعاصر أهمية كبرى باعتبارها مراكز لضبط نبض التنظيم وحماية التدفق المنتظم والمستمر لمصدر حيويته وإحساسه بما حوله وبتأثير أعماله .

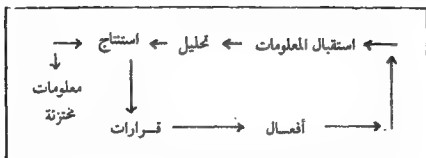
وبملاحظة أن المعلومات تتناول بالوصف والتحليل ليس فقط الأحداث والأوضاع الماضية أو التاريخية ، بل تعنى أيضا بوصف وتحليل الأحداث والأوضاع المعاصرة أو الجارية ، كما تمتد الى التنبؤ بالأحداث والظروف المستقبلية .

( ١ ) يقصد بذلك أنشطة بناء وتشغيل نظم المعلومات الادارية Management Information Systems والتي تختص بالكشف عن المعلومات وتجميعها وتحليلها وإعدادها للاستخدام طبقا لاحتياجات مراكز العمل المختلفة بالتنظيم الادارى وفي التوقيتات المناسبة كما تعمل على تداول المعلومات وحفظها وتحديثها Up-dating واسترجاعها Retrieval حين الحاجة .

راجع في تلك :

Flores, L., Data Structure and Management, N.Y. : John Wiley and Sons, 1970.

ان التعامل المستمر مع المعلومات والتفاعل بها ومعها هى سمة واضحة للظاهرة الادارية المعاصرة . ويصور الشكل رقم ١/١ منطق التعامل مع المعلومات فى النظام الادارى :



شكل رقم ١/١  
التعامل مع المعلومات

### البعد الثالث - الأهداف :

الأهداف هى تلك الانجازات أو النتائج التى تعمل الظاهرة الادارية على تحقيقها باستخدام الموارد والطاقات المتاحة والمحتملة فى اطار القيود والمحددات الذاتية والمناخية التى تصاحب العمل الادارى . واذا استخدمنا منطق النظم - وقد عبرنا عن الادارة باعتبارها نظاما مفتوحا - فان الأهداف هى مخرجات Out puts النظام الادارى .

ويوجه الفكر الادارى المعاصر اهتماما واضحا لمفهوم الأهداف لما له من تأثير على فعاليات الظاهرة الادارية بشكل عام . وهنا فى هذا المجال استعراض بعض الأفكار العلمية والمحاويرات الفلسفية عن الأهداف فى الادارة :

— تستمد الظاهرة الادارية أهدافها من استقراء أوضاع ومتطلبات البيئة المتاحة من ناحية ، واستكشاف امكاناتها وطاقاتها الذاتية من ناحية أخرى . انها يتحدد النجاح بالدرجة الأولى فى ضوء القدرة على حسن اختيار الأهداف ذاتها .

— ان اختيار الأهداف يتطلب المواءمة والتوفيق بين ما تحتاج اليه البيئة أو ما قد تتمكن من استيعابه . وبين ما تفرزه الظاهرة الادارية أو ما هو متاح لها من قدرات وما يحتتمل أن يتوفر لها من امكانيات .

- ان الظاهرة الادارية لا تسعى بتحقيق الأهداف المختارة الى مجرد الاستجابة الآلية لمتطلبات المجتمع ، بل هى أيضا قد تحاول التأثير فى هذا المجتمع وتغييره من خلال الأهداف التى تحققها .

- تنعكس الأهداف المختارة على اختيار وتصميم العمليات والأنشطة المختلفة فى التنظيم الادارى ، كما تنعكس على اختيار واستقبال المدخلات ( الموارد ) المستخدمة فيه . من ناحية أخرى ، فإن ما يتحقق من أهداف يكون له تأثير مباشر على حجم ونوع الموارد التى يستطيع النظام الادارى الحصول عليها من البيئة المحيطة . ومن ثم فإن استنتاجا هاما قد تركز فى الفكر الادارى المعاصر هو أن استمرار بقاء الظاهرة الادارية واضطراد فعاليتها لا يتوقف على أحجام وأنواع الموارد المتاحة لها ، بقدر ما يتوقف على نجاحها فى اختيار الأهداف وتحقيقها .

ومن الحقائق الواضحة فى الفكر الادارى المعاصر أن الظاهرة الادارية تعاني فى كثير من الأحيان مشكلة تناقض الأهداف Goal Conflict . وتنشأ هذه التناقضات من أسباب مختلفة أهمها التباين بين ما يريده المجتمع (أو يستطيعه) التنظيم الادارى من جانب ، كما تنشأ تناقضات الأهداف من تباين المصالح والدوافع لعناصر التنظيم المتعددة واختلافها عما يسعى اليه التنظيم الأكبر من جانب آخر . ولقد كانت مشكلة تناقض الأهداف تثير فزعا شديدا فى التفكير الادارى التقليدى حيث كان يعتبرها مصدرا للتحلل والانشقاق التنظيمى وبالتالي خطورة يجب العمل على تجنبها .

ولكن الفكر الادارى المعاصر يرى فى تناقض الأهداف - بل فى التناقض بصورة عامة - ظاهرة صحية يجب العمل على ابرازها وتوفير المناخ المناسب لتطویرها الى أسلوب تنافس ايجابى . ان تناقض الأهداف يفسره مفهوم النظم على أنه حالة اختلال فى توازن النظام اما داخليا أو خارجيا ، وحيث تتصف النظم بالقدرة على الاحساس بالاختلال من ناحية ، ومحاولة استعادة التوازن من ناحية أخرى ، فاننا نرى أن تناقض الأهداف يحرك الظاهرة الادارية ( كما قد يحرك المجتمع ) ويثيرها بحثا عن الطرق والأساليب المؤدية الى استعادة التوازن الذى يكون عادة عند مستوى أفضل وأعلى من الانجاز والأداء .

ونمذ سؤال جوهرى يتعلق بالمدى الذى يذهب اليه التنظيم الادارى فى محاولته تحقيق أهدافه فقد كان الفكر الادارى التقليدى يرى أن يتحقق الحد الأقصى للهدف

Maximize وذلك على أساس تجاهل أمرين : الأول هو تناقض أهداف التنظيم المتعددة ( أو احتمال تناقضها ) ، والثاني هو الضغوط والقيود البيئية على التنظيم التي تحد من قدرته على الانجاز . ولكن الفكر الإداري المعاصر يتجه اتجاها مغايرا يتناسب مع مفهومه عن الظاهرة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا . ان المدى المقترح لتحقيق الأهداف هو ما يسمى « حد الاشباع Satisficing » وهو ذلك الحد الكافي من الانجاز الذى يتقبل بالتنظيم خطوات ايجابية الى الامام مجال تحقيق هدف معين وذلك دون أن يعوقه أو يدفعه الى التضحية بتحقيق حد مماثل في هدف آخر (١) .

ونتيجة لفكرة حد الاشباع في تحقيق الأهداف ، فان الفكر الإداري المعاصر يتبنى فكرة أخرى هي « فجوة الأهداف Goal Discrepancy » وهي عبارة عن الفارق بين حجم ( كمية ، مستوى ) الهدف المختار وبين حد الاشباع الذى تحقق من هذا الهدف . ان أهمية هذه الفكرة تنبع من كونها تضع الظاهرة الادارية في اطار علمي سليم يستمد مقوماته من مفهوم النظم . وفي ضوء تحليل النظم ، فان فجوة الأهداف المختارة قد تكون سالبة حين تقل الأهداف المحققة عن الأهداف المختارة سواء من حيث كمية الانجاز أو مستوى الأداء . وهذا القصور في الانجاز يمثل في تصورنا دافعا للظاهرة الادارية يدفعها الى تكثيف الجهود واعادة تصميم أساليب العمل ومحاولة الارتفاع بمستوى الانجاز الى الحد المستهدف . من ناحية أخرى ، فقد تكون فجوة الأهداف ناشئة عن زيادة الأهداف عما كان مستهدفا . وتلك الزيادة تمثل فائضا يستخدمه التنظيم الإداري في تعويض تخلفات سابقة أو الاعداد لمواجهة صعاب وعقبات متوقعة مستقبلا .

#### البعد الرابع - الوسائل :

تعتبر الوسائل أو الأساليب أحد الأبعاد الحيوية في تكوين الظاهرة الادارية حيث ان المعبر الذى تستخدمه الادارة في تحريك المواقف لاحداث التغيير المتوافق مع أهدافها المختارة .

فالظاهرة الادارية تحاول أن تنتقل من الموقف السائد الذى تمارس فيه نشاطها الى الموقف المستهدف الذى يصف النتائج والانجازات التى قامت من أجلها . ولتحقيق هذا

---

(١) Cyert, R. M., and March, J. A. Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1962 .

الانتقال لابد للادارة من الالتجاء الى وسائل وأساليب عديدة الفعالية من جهة ، ومتناسبة مع طبائع المواقف ومتطلباتها من جهة ثانية .

ويتبنى الفكر الادارى المعاصر عددا من الوسائل والأساليب التى يراها ضرورة محتمة لامكان تحقيق الأهداف المختارة . وتلك الوسائل والأساليب هى :

- البحث والدراسة وتكوين المعلومات .
- التحليل والكشف عن العلاقات والبدائل .
- تصميم النظم .
- التخطيط وتكوين البرامج .
- المتابعة والتقييم المتكامل .

فالظاهرة الادارية تعتمد البحث والدراسة وسيلة هامة للتعرف على معطيات المناخ المحيط والأوضاع السائدة فيه . ومن ثم تكشف عما به من فرص متاحة وما يفرضه من قيود ومعوقات . كذلك من خلال البحث والدراسة تكشف الظاهرة الادارية عن طاقاتها الذاتية والامكانيات الكامنة فى عناصرها المادية والبشرية . والنتائج الحقيقى من البحوث والدراسات ينبغى أن يكون تدفقا مستمرا ومتنظما من المعلومات التى تصف الظاهرة الادارية والمحيط الذى توجد فيه ، كما تكشف عن الأحداث والوقائع ذات العلاقة بقدرتها على تحقيق أهدافها المختارة . وفى ضوء هذا التصور تصبح أنشطة البحوث وجمع الحقائق ركنا أساسيا فى فعاليات الادارة المعاصرة .

- وحين تتجمع المعلومات ونتائج البحوث لدى الادارة . فان جهدا منظما ومتطورا يجب أن يوجه الى تحليلها واستنتاج ما تحويه من علاقات وبدائل . وعلى سبيل التحديد فان الادارة تهتم بوسيلة التحليل من أجل الكشف عن حقائق وخصائص المتغيرات التى تتعامل بها أو معها . فاذا استطاعت الادارة الفصل بين المتغيرات التابعة أو التى تحت سيطرتها من جانب ، وبين المتغيرات المستقلة أو المؤثرة فيها من جانب آخر ، فانها تكون فى موقف أفضل من حيث القدرة على ادراك العلاقات بين تلك المجموعات من المتغيرات واتجاهات تأثيرها على حركة الظاهرة الادارية واحتمالات وصولها الى أهدافها المختارة .



ان ما تسعى اليه الظاهرة الادارية هو التوصل الى مجموعة من الطرق والاتجاهات البديلة التى تعمل بمقتضاها على تجميع وتوجيه طاقاتها ومواردها بحيث يتحقق عن ذلك أنسب درجة من الانجاز فى اطار المعطيات والمحددات التى تتعامل فى ظلها . والفكر الادارى المعاصر فى ادراكه لاهمية توليد البدائل ، انما يضع شروطا لما يمكن قبوله منها أهمها ، أن يكون البديل ممكنا أو فى نطاق قدرات الادارة وطاقاتها ، وأن يكون مؤديا الى تحقيق الأهداف المختارة أو بعضها (١) .

ويمكن تصنيف البدائل المتاحة للظاهرة الادارية الى صنفين أساسيين هما بدائل المستوى الأعلى Higher level Alternative ونقصد بها الاستراتيجيات الكبرى التى تعتمد على الادارة فى تحريك مواردها باتجاه الأهداف المختارة ، وبدائل المستوى الأدنى ونشير بها الى التكتيك الذى تلجأ اليه الادارة تنفيذاً لاستراتيجية معينة .

وبصفة عامة فان الادارة حين تبحث عن بدائل فانها تأخذ فى الاعتبار دائماً مبدأ التضحية أو نفقة الفرصة الضائعة Opportunity Cost الذى تحسب على أساسه التكلفة النسبية للبديل الذى تم اختياره بالقياس الى البدائل التى ضحت بها الادارة حين لم تقرر اختيارها (٢) .

---

(١) MacCrimmon, K. R., "Managerial Decision-Making " in McGuire, J., Op. Cit. , pp. 451 - 456.

(٢) Preston, L.E., " The Contributions of Economics to Management " , in McGuire, J. Op. Cit., pp. 49 - 50.

— ان اختيار البدائل ليس الا وسيلة نحو تحقيق الأهداف المختارة ولكي يتم هذا التحقيق لابد من استخدام وسيلة أخرى مساعدة هي مجموعات النظم والإجراءات Systems and Procedures التي يتم من خلالها تحويل البدائل الى أنشطة تفصيلية ترتبط في علاقات منطقية وتتناسب في مرونتها أو ثباتها النسبي مع طبيعة كل بديل . وتعتبر عملية تصميم النظم Systems Design واحدة من أحدث وأهم الأساليب الإدارية التي زاد اعتماد الإدارة المعاصرة عليها لضمان الانجاز السليم عند الحد الأدنى من الجهد والوقت والتكلفة . وقد اكتشف الفكر الإداري المعاصر فعالية عمليات الترميم Standardization والروتينية Routinization باستخدام مستحدثات التكنولوجيا المعاصرة وأهمها الحاسبات الالكترونية خاصة في تنفيذ البدائل المتكررة أو المستقرة Routine لذلك فان الإدارة المعاصرة تصر على قيام كيان تنظيمي متخصص في دراسة وتحليل النظم System Analysis

— ان البدائل والنظم تزداد فعاليتها عندما يتم تنسيقها في اطار متكامل يضم عناصرها في تكوين متناسق من الخطط والبرامج . ويعتبر التخطيط الإداري الشامل (١) Comprehensive Management Planning وسيلة هامة لأحداث التجميع والتنسيق نحو الغايات المستهدفة . ويميل الفكر الإداري المعاصر الى تصور العملية التخطيطية الشاملة في اطار مفهوم النظم حيث تتولد لدى الظاهرة الإدارية معلومات وأحداث مختلفة تمثل المدخلات في نظام التخطيط . ومن ثم تتم جهود تخطيطية تترجم تلك المعلومات والأحداث الى هيكل متناسق من الخطط والبرامج كما يتضح من الشكل التالي رقم ٢/١ .

— وتكتمل الوسائل الإدارية باستخدام المتابعة والتقييم الشامل للأداء والإنجازات ويرى الفكر الإداري المعاصر أن تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الناتجة عن حركة التنفيذ لكي يتم الحكم على مدى الكفاءة في تحقيق الأهداف المختارة والكشف عن مجالات التخلف أو الانحراف في التنفيذ والعمل على تصحيحها وتقويم مسار الأنشطة بالتنظيم .



ان التقييم في تصورنا هو وسيلة حركية مستمرة تصاحب تدفق الأنشطة الادارية في توافق زمنى يسمح للاداء باكتشاف احتمالات انحراف الأداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم يمكنها من تصحيح ونطور أساليب العمل لتأمين الوصول الى الأهداف المختارة . ويميل الفكر الادارى المعاصر الى اعتبار وسيلة التقييم الشامل عنصرا مترابطا مع نظام المعلومات المتكامل في التنظيم كما يتضح من الشكل التالى رقم ٣/١ ..

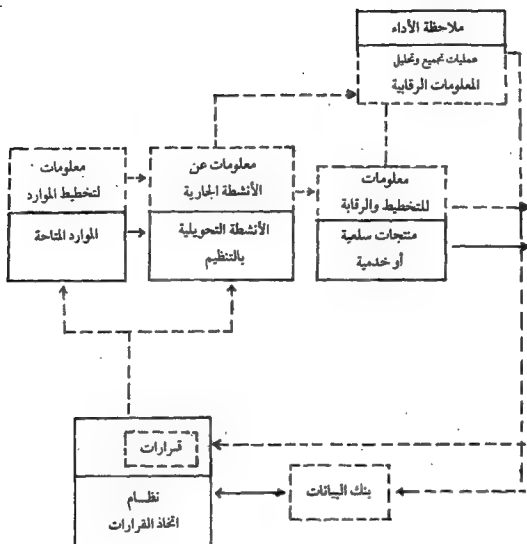
#### البعد الخامس - القرار :

تتطور المعلومات الواردة للظاهرة الادارية عن المتغيرات التى تتعامل معها في مجموعة من البدائل ، وبالتالي يبدأ البعد الموضوعى الخامس للادارة وهو اتخاذ قرار لكى يتم اختيار بديل ( أو بدائل ) ترجمته الى فعل وسلوك من أجل تحقيق الانجاز المستهدف وفقا لعدد من القواعد والمعايير .

وتتفاوت عملية اتخاذ القرارات في صعوبتها تبعا لتعدد البدائل المطروحة للاختيار وبخسب تداخل العوامل والمتغيرات المتفاعلة في الموقف . وبناء على ذلك سنجد حالات كثيرة يصل فيها النظام الادارى الى قرار ومن ثم تبدو الاستجابة في وقت قصير نسبيا قد يبدو أحيانا وكأنه رد فعل تلقائى أو آلى للمثير الخارجى . تلك هى القرارات الروتينية التى اعتمدها النظام واختبر نتائجها ووجدتها في صالحه ومن ثم يميل الى تكرارها كلما تهيأت الظروف . وهناك حالات أخرى يطول فيها الوقت الذى يستغرقه النظام فى الوصول الى قرار حيث تكون المشكلة موضع البحث جديدة فى نوعها لم يألفها النظام بعد ، أو حيث ترتفع درجة تعقيدها .

ان اتخاذ القرارات فى الفكر الادارى المعاصر هو عملية عقلانية بالدرجة الأولى تخضع لقيود ومتطلبات تفرضها البيئة المحيطة من جانب ، وتنبع من طبيعة الظاهرة الادارية وأوضاعها من جانب آخر .

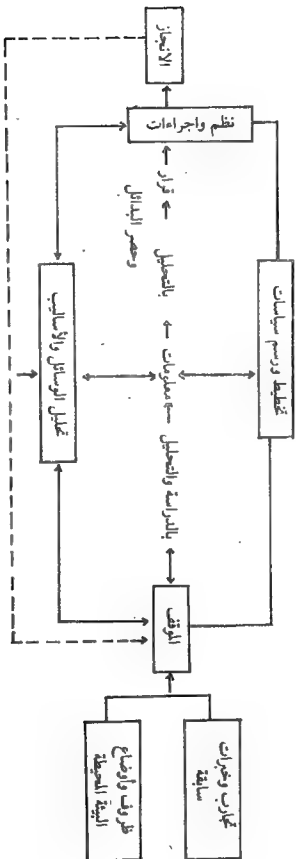
واتخاذ القرار بهذا المعنى هو نشاط مستمر يعتمد على كل المعلومات المتاحة عن الفرص والمعوقات فى المناخ المحيط ، ثم استنادا الى معايير للاختيار يحددها النظام لنفسه ، تبدأ عملية البحث عن السبل المختلفة ( البدائل ) التى يتمكن من خلالها النظام أن يفيد من الفرص المتاحة أو يتجنب المعوقات القائمة أو المختلفة . وحين يكتشف النظام الادارى



شكل رقم ٣/١  
نظام تقييم الأداء باعتباره نظاما للمعلومات

ابديا ائله الممحه ، فانه يخضعها لعملية مقارنة بحثا عن ذلك البديل الذي يحقق له هدفه بأعلى كفاءة ممكنة ( في اطار حد الاشباع ) .

ان القرار كما تبين لنا من التحليل السابق هو اختيار لطريق أو سبيل معين تتخذه الظاهرة الادارية للوصول الى هدف مرغوب ، فهو بهذا المعنى اذن انحياز الى جانب نمط



شكل رقم ٤ / ١

تكميل الأبعاد الموضوعية للمظاهرة الادارية

سلوكى محدود دون غيره . والأصل فى القرار أنه وسيلة الى تحقيق الأهداف والمنافع التى يسعى اليها النظام الادارى أو تجنب الأضرار والمشكلات التى يتوقعها .

ان اتخاذ القرارات يتمثل فى عملية مستمرة متدفقة وهى وإن لم تكن واضحة وظاهرة إلا أنها توجد طالما كانت الظاهرة الادارية فى موقف يحتم عليها الاختيار .

ويصور الشكل السابق تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية .

#### رابعا - قضية الأبعاد السلوكية الادارة :

يحتل السلوك الانسانى مكانا بارزا فى الفكر الادارى المعاصر باعتباره أحد المتغيرات الحاكمة لتحركة الظاهرة الادارية ، ومن ثم المحددة لكفاءتها وفعاليتها . ولقد كان التفسير السليم لأثر السلوك الانسانى فى الادارة موضعا للجدل والخلاف فى تاريخ الفكر الادارى كما سبق أن أوضحنا . ولكن الفكر الادارى المعاصر بتأثير من العلوم السلوكية النامية ، قد تبنى موقفا واضحا فى هذه القضية يتناسب مع نظرتة للادارة باعتبارها نظاما مفتوحا ، ففى هذه الحالة يعتبر السلوك الانسانى أحد المدخلات الرئيسية فى نظام الادارة ، ومن ثم هو عامل هام فى تحريك الأنشطة والاستجابات الادارية وتحديد ناتج عمل الظاهرة الادارية .

ومن زاوية أخرى فان رؤية الفكر الادارى المعاصر للانسان فى الادارة هى رؤيا شاملة ومتكاملة تتجاوز الفرد الى الجماعة ، وتضع الجماعات فى اطارها الاجتماعى والحضارى العام . فالسلوك الانسانى بالنسبة للادارة هو هدف ووسيلة فى ذات الوقت .

فمن حيث هو هدف نجد الادارة تعمل على تغيير سلوك العاملين والمتعاملين معها حتى تحقق أهدافها المختارة . كذلك فان وسيلة الادارة الأساسية فى احداث هذا التغيير هو السلوك الانسانى ذاته لفئة من الأفراد يتولون قيادة التغيير Change Agents

ان الانسان الفرد فى النظام الادارى هو شاغل لدور معين Role وبالتالى فهو مطالب بالالتزام بأنماط سلوكية محددة تتوافق مع أبعاد الدور الادارى الذى يشغله . ان سلوك الفرد

يُتحدد استجابة لعدد من المؤثرات الواردة إليه من داخل وخارج التنظيم الإدارى والفرد يسترشد فى اختباره بالمعايير السلوكية التى يفرضها التنظيم ، كما يتأثر بنتائج خبراته وتجاربته ورؤيته الخاصة للموقف التنظيمى وما يستتبع فيه من فرص وما يسوده من قيود أو عقبات .

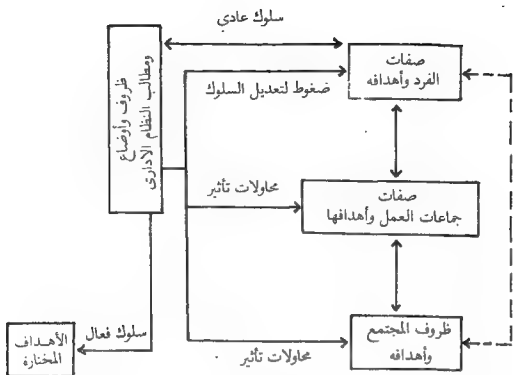
والفكر الإدارى المعاصر يرفض الفكرة التقليدية عن الإنسان الاقتصادى الرشيد Rational Economic Man التى روجت لها النظرية الاقتصادية التقليدية . وعلى العكس ، فإن الإدارة المعاصرة تقبل مفهوم « الرجل الإدارى » Administrative man وهو إنسان عادى له دوافعه وأهدافه وله تجاربه وخبراته ومن خلال تعامله فى الموقف التنظيمى وإدراكه لحقيقة القوى المحركة لعلاقات العمل ، نراه يتخذ القرارات التى يعتقدها محققة لأهدافه . والإدارة المعاصرة تقبل احتمال تصارع أو تناقض أهداف الأفراد مع الأهداف التنظيمية العامة ، وهى ترى فى هذا الصراع ظاهرة صحية وليست بالضرورة مصدرا للخطر على الكيان التنظيمى .

وحيث تكون للرجل الإدارى الحديث حياته الخاصة وانفعالاته النفسية وعلاقاته الاجتماعية وكلها تنعكس على عمله وعلاقاته التنظيمية (١) فإن الفكر الإدارى المعاصر يلاحظ احتمال نشأة فجوة أو تباعد بين أنماط السلوك العادية للأفراد وبين النمط السلوكى المستهدف من التنظيم الإدارى الأمر الذى يخلق مشكلة سلوكية (٢) .

فى إطار المفاهيم السابقة ، فإن الفكر الإدارى المعاصر يحتوى على تحليل موضوعى للأبعاد السلوكية باعتبار الإنسان متغيرا رئيسيا فى مدخلات النظام الإدارى ، وبالتالي فالسلوك تتأثر به مخرجات النظام الإدارى . ويقوم النموذج الإدارى الحديث على أبعاد سلوكية محددة تشمل الفرد والجماعة والمجتمع فى تناسق وتفاعل ، وتعكس آثار عمليات التأثير المتبادل بين هذه الأبعاد ، وتحدد للظاهرة الادارية اتجاهات عمل واضحة فى شأن استيعاب التأثيرات السلوكية واستخدامها لتحقيق الأهداف المختارة .

- 
- (١) ينكر الفكر التنظيمى التقليدى على الإنسان حياته الخاصة ويطلبه بالفصل بينها وبين حياته الوظيفية ، وقد كان هذا أحد الفروض الأساسية لنظرية البيروقراطية كما عبر عنها ماكس وير .  
(٢) راجع د. على السلمى - تحليل النظم السلوكية - مكتبة غريب ، القاهرة ١٩٧٥ .





شكل رقم ١/٥

### الأبعاد السلوكية للظاهرة الادارية

#### خامسا - قضية الفعالية الادارية :

- ان الظاهرة الادارية ما وجدت الا لتحقيق أهداف وانجازات يصعب الحصول عليها بدون النشاط والجهد المتخصصين لفئة الاداريين .
- وليس القصد مجرد الوصول الى أهداف أو انجازات ما ، ولكن الأساس هو في تحقيق مستوى من الكفاءة الانتاجية يمثل أفضل استثمار للموارد والطاقات المتاحة ، ويجعل الناتج أو العائد بقيمة حقيقية أعلى من كل ما بذل في سبيل الوصول اليه ، وذلك ما نشير اليه بقضية الفعالية في الادارة .

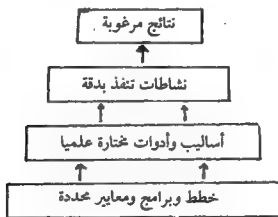
إن الفعالية الادارية في تفكيرنا الاداري المعاصر هي قدرة الظاهرة الادارية على أداء الأعمال الصحيحة ، والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة في حدود التكلفة المناسبة (١) .

James L. Price, Organizational Effectiveness. An Inventory of propositions Homewood, "L" (١)

Richard D. Irwin, Inc. 1968.

والفعالية الادارية في تصورنا هي خاصية كلية وشمولية تصف وتلخص الأبعاد المميزة للتنظيم الادارى ، كما أنها خاصية مستمرة على مدى الزمن ومن ثم لها صفة تراكمية Accumulative وقدرة اشعاعية تؤثر بدورها على تلك الأبعاد المميزة للتنظيم . وفى اطار تصورنا العلمى للظاهرة الادارية فان فعالية الادارة هي محصلة لتفاعل عدد من العوامل التنظيمية ، والادارية أهمها ما يأتى :

- درجة التكامل بين ادارات وأجزاء التنظيم الادارى .
  - درجة الوضوح والتحديد فى نظام اتخاذ القرارات بالتنظيم وموضوعية المعايير المستخدمة فى الوصول الى القرارات .
  - درجة الاستقلال وحرية الحركة التى يتمتع بها التنظيم الادارى فى مواجهة المناخ المحيط ومصادر السلطة أو التقييد والرقابة فيه .
- ولكى نصل الى استنتاج أهم مظاهر الفعالية الادارية فاننا نعرض التصور الآتى لمعنى الفعالية :



شكل رقم ٦/١ .

وفى اطار التصور السابق ، فاننا نستطيع حصر أهم عناصر الفعالية الادارية فى الآتى (١) :

- إدارة الوقت .
- ضبط التكلفة .
- انتظام التابع .
- دقة الأداء .
- التركيز على النتائج .
- استثمار عناصر القوة في الموقف .

#### سادسا - الفكر الإدارى المعاصر وانعكاساته المستقبلية :

تناولنا بالتحليل عددا من قضايا الفكر الإدارى وصولا الى تكوين اطار نظرى متكامل يفسر الظاهرة الادارية فى عالمنا المعاصر ويحدد أبعادها . وفى ضوء هذا الاطار التطورى نستطيع أن نمد أبصارنا لاستقراء ملامح الادارة المستقبلية واستطلاع اتجاهات التطور فيها ، والتي ستنعكس بالضرورة على الادارة العامة .

واعتمادا على الخصائص الذاتية للظاهرة الادارية التى أمكن تحديدها فى هذه الدراسة ، نتوقع أن تكون اتجاهاتها المستقبلية كما يلى :

#### ● الاتجاه نحو المزيد من الصعوبة والتعقد فى الظاهرة الادارية :

ان الادارة فى المستقبل ستكون عرضة لتأثير عديد من المتغيرات البيئية التى ستزيد فعاليتها فى المجتمع نتيجة للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . من ناحية أخرى ، فإن التركيب الذاتى للتنظيمات الادارية سوف يتجه الى مزيد من التشابك والتعقد نتيجة لظهور وظائف جديدة ومهام متطورة وأساليب عمل وامكانيات متغيرة تستخدم العلم والتكنولوجيا الأكثر تعقيدا . من كل ذلك سوف تزداد حدة التفاعلات ومجالاتها بين الادارة والمناخ المحيط ، كما ستزداد صعوبة التعامل مع المتغيرات الحاكمة للعمل الإدارى .

### ● الاتجاه نحو المزيد من العلمانية في الظاهرة الادارية :

سوف يكون للعلم والتفكير العلمى آثار أكثر وضوحا في الادارة المستقبلية باعتبارها السبيل المنطقى لمواجهة المشكلات ومواقف اتخاذ القرارات المعقدة والمتشابكة . ويعنى تزايد أهمية الأسلوب العلمى في الادارة الاعتماد بصورة أوضح على تدفقات من المعلومات أكثر انتظاما والاستخدام المستمر لأساليب التحليل والبحث عن البدائل التى تعتمد على التقدير الكمى للمتغيرات ذات العلاقة . ويقدر الالتجاء الى العلم ومناهج التفكير العلمية فى المشكلات والمواقف الادارية ، ستكون درجة العقلانية والرشد الموضوعى فى اتخاذ القرارات أعلى وأوضح .

### ● الاتجاه نحو المزيد من المرونة والتنوع فى العمل الادارى :

كانت بيئة الأعمال فى الماضى تتسم بالبساطة والوضوح ، كما كانت المتغيرات المؤثرة على الظاهرة الادارية محدودة فى عددها وحجم تأثيرها بحيث أصبح من اليسور التوصل الى مجموعة من المبادئ الادارية والتنظيمية القابلة للتعميم فى المواقف الادارية المختلفة . وبالتالي كانت الحلول النمطية للمشكلات الادارية فى متناول الادارى عادى المهارة نظرا لبساطة المشكلات من ناحية ، ومعدل التكرار العالى فى حدوث نفس المشكلات من ناحية أخرى .

ولكن الادارة المعاصرة كما رأينا تتصف بقدر عال من التعقد والصعوبة الأمر الذى يجعل كل موقف ادارى متميز بذاته وكل مشكلة ادارية فى حاجة الى جهد خاص لتحليلها والتوصل الى حل منطقى لها . وحيث رأينا أن هذه الصعوبة وذلك التعقد فى الظاهرة الادارية يتجهان مستقبلا الى التزايد والتصاعد ، فان الاستنتاج المنطقى لاشك يكون أن ما يسمى بمبادئ التنظيم أو الادارة لن تجد لها مكانا فى العمل الادارى المستقبل . كما ان الحلول النمطية وأساليب العمل الادارى المتأثلة سوف تفقد قيمتها ولن يكون الاعتياد عليها ممكناً لمواجهة مشكلات ادارة المستقبل .

ان المرونة والتنوع سيكونان هما الصفتان الأساسيتان للعمل الادارى فى المستقبل حيث سيضطر العاملون فى حقل الادارة الى بذل جهود متميزة للتعامل فى كل موقف على حدة . ومن ثم فان التفكير الخلاق والقدرة على الابتكار والتجديد سوف تصبح جميعا من الشروط الأساسية للتفوق فى العمل الادارى ومواجهة مشكلاته المحتملة .

وبصفة عامة ، فان ادارة المستقبل لن يكون فيها مكان للأنباط الثابتة أو حتى المستقرة نسبيا في أشكال التنظيم أو أساليب أداء الوظائف الادارية المختلفة . بل سيكون التغير والتطوير هما الأساس للعمل الادارى الفعال .

#### ● الاتجاه نحو مزيد من المهنية في العمل الادارى :

ان خلاصة التغيرات السابقة جميعا تتبلور في تغيير نوعية رجل الادارة نفسه . فادارة المستقبل بكل ما فيها من تعقد وتنوع وعلمانية وموضوعية لن تتوافق مع منطق أن في العمل الادارى متسع لكل من لا حرفة له كما هو الشائع الآن (١) .

ان اتجاهات التغير في ادارة المستقبل تشير الى أنها سوف تصبح مهنة Profession لها كل المقومات التي تتمتع بها مهن أخرى كالمحاسبة والطب والهندسة والمحاماة . وبالإضافة الى انعكاسات ذلك التحول المهني على كيان المحتوى ذاته ، فان انعكاسه على نوعية المديرين في المستقبل ستركز فيما يلي :

#### ● اشتراط خلفية علمية محددة لمن يرغب في ممارسة العمل الادارى .

● وجود هيئة مهنية ( اتحاد ، نقابة رابطة . . ) تشرف على وضع قواعد للترخيص بمزاولة مهنة الادارة ، وتراقب تصرفات الاداريين والتزامهم بأخلاقيات المهنة وقواعد السلوك المعتمدة فيها .

---

(١) تبدو هذه الصورة الآن بوجه خاص في الدول العربية وغيرها من الدول النامية حيث يمكن لأي إنسان أن يشغل منصب ( مدير ) بغض النظر عن تأهيله وقدرته فالطبيب يمارس ادارة المستشفى وأستاذ الجامعة يمارس الادارة الجامعية ، والفنان يدير هيئة للإذاعة والتليفزيون والصحفي يدير مؤسسة صحفية وهكذا .

## سابعا - الطبيعة الشاملة لوظيفة الإدارة :

### تطور مفاهيم الإدارة :

\* لقد شهدت السنوات الثلاثين الماضية تطوراً هائلاً في مفاهيم الإدارة على المستوى العالمى ، فقد كانت فكرة الإدارة في الماضى منحصرة في ممارسات وخبرات عدد من رجال الأعمال الموهوبين وما حققوه من انجازات ونجاحات ( بالتجربة والخطأ والكثير من المعاناة والتضحيات ) ، أما اليوم فإن الإدارة تعنى مجموعة هائلة من المفاهيم التى تم تأصيلها علمياً بالبحث والدراسة ومجموعة من الأساليب والأدوات المجربة والمختبرة في مواقف كثيرة ثبت فيها نجاحها لمعالجة المشكلات .

الإدارة عملية مستمرة تستند إلى مفاهيم وأساليب علمية ،  
مهدف إلى تحقيق نتائج محددة باستخدام الموارد المتاحة للمنتأة  
بأعلى درجة من الكفاءة والفعالية في ظل الظروف الموضوعية  
المحيطة .

\* وتعكس مفاهيم الإدارة المعاصرة تأثير التداخل والتشابك بين مجموعات مختلفة من العلوم ، حيث استفاد الفكر الإدارى الحديث من مفاهيم العلوم الطبيعية ونقل عنها فكرة « النظام » SYSTEM و« تحليل النظم » SYSTEM ANALYSIS كذلك استفاد الفكر الإدارى من العلوم الاقتصادية ونقل عنها مفاهيم الكفاءة والانتاجية ، وعن العلوم السلوكية نقل الفكر الإدارى كثيراً من المفاهيم المتصلة بالسلوك الإنسانى والعلاقات الانسانية .

الإدارة المعاصرة مجموعة من المفاهيم والمبادئ المتكاملة  
التي تستمد مقوماتها من علوم مختلفة لها علاقة مع عناصر  
العمل الإدارى .

### الخصائص المميزة للإدارة المعاصرة :

\* الإدارة نشاط إنسانى يهدف إلى تحقيق نتائج محددة باستغلال موارد متاحة والعمل على تنمية موارد جديدة . يتطلب هذا العمل القيام بعدد من الوظائف الأساسية من

تحديد الأهداف الى التخطيط والتنظيم وتنمية الموارد والتنسيق والتوجيه بالإضافة الى الرقابة وتقييم الأداء .

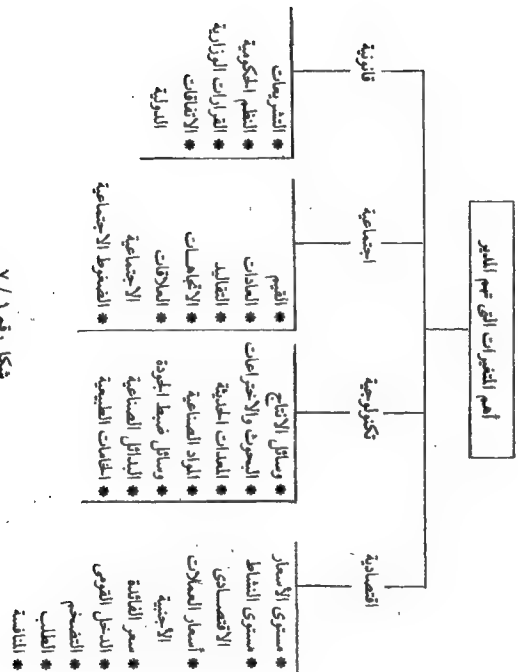
• إن الوظائف الإدارية الرئيسية ليست منفصلة بل هي مترابطة ، بمعنى أن النجاح في تأدية أى منها يتوقف على كفاءة أداء باقى الوظائف ، فالإدارة بهذا المعنى عبارة عن نظام متكامل يعمل كل جزء فيه عملاً محدداً يسهم بدرجة ما في تحقيق الهدف العام للنظام ، وبالتالي فإن القصور في أداء أحد الأجزاء يصيب النظام كله بالضعف والتخلف .

• أن النشاط الإدارى لا يهتم فقط بالمشاكل الحاضرة ، بل يمتد أفق العمل الإدارى الى فترات مستقبلية تحتاج الى التنبؤ كأساس لإتخاذ القرارات واختيار أساليب العمل أخذاً في الاعتبار الخبرة الماضية .

• أن العمل الإدارى لا ينفصل عن ظروف البيئة المحيطة ، بل إن تلك البيئة تؤثر تأثيراً مباشراً على امكانيات الادارة وعلى أسس اختيارها لسبل العمل ، كذلك تتأثر البيئة بما تنتجه الإدارة وإن كان لها القدرة على رفض هذا الانتاج في بعض الأحيان ( حين يرفض المستهلكون شراء سلعة منخفضة الجودة مثلاً ) .

• أن هناك درجة كبيرة من الاعتماد المتبادل بين المنشآت ومن ثم فإن عمل الإدارة في أى منشأة يتأثر بما تفعله الإدارة في منشآت أخرى .

تلك الحقائق العلمية عن طبيعة العمل الإدارى توفر الأسس التى يجب أن يرتكز عليها المديرين في أعمالهم حتى يمكنهم الوفاء بالتزاماتهم وتحقيق الأهداف المقررة لمنشآتهم . كذلك على المدير أن يتابع التطورات في عديد من المتغيرات ذات العلاقة بالعمل الإدارى ، ويوضح الشكل التالى أهم هذه المتغيرات :



شكل رقم ١ / ٧



## عناصر العمل الإدارى :

\* لقد عرفنا أن العمل الإدارى ( أى ما يقوم به المديرون ) هو محاولات مخططة وجادة تهدف إلى تحقيق انجازات أو ( أهداف ) OBJECTIVES وذلك بإستخدام طاقات أو ( موارد ) RESOURCES أفضل إستخدام ممكن ، وذلك باتباع ( سياسات ) POLICIES و ( برامج ) PROGRAMES وإتخاذ ( قرارات ) DECISIONS فى ظل ظروف وبيئة أو ( مناخ ) ENVIRONMENT معينة تفرض على الإدارة ( قيود ) CONSTRAINTS

.. عناصر العمل الإدارى هى :  
الأهداف ، الموارد ، السياسات ، الخطط ،  
والبرامج ، البيئة ، والقيود .

دعنا نتأمل كل من هذه العناصر باختصار :

### الأهداف : OBJECTIVES

هى النتائج أو الأغراض التى تسعى الإدارة الى تحقيقها ، ( إقامة مشروع ، إنتاج سلعة ، تحقيق مستوى من الأرباح ، الحصول على عقد مقالة . . . . . ) .

وتمثل الأهداف عنصراً هاماً فى عمل الإدارة حيث تستخدم فى التجهيز :

\* أنها أساس لرسم السياسات والتخطيط

\* أنها معيار للمتابعة وتقييم الأداء .

تتباين الأهداف فى مدى شمولها ومدى الزمنى ، وبالتالي  
تختلف فى مدى تأثيرها على عمل الإدارة .

ومن الواضح أن تحديد الأهداف وتعديلها وتطويرها هو من أعمال الإدارة العليا ، وقد تمت وتطورت فى السنوات الأخيرة مفاهيم أساسية عن أسلوب جديد فى الإدارة يتخذ من الأهداف متركزاً أساسياً وهو أسلوب « الإدارة بالأهداف » MANAGEMENT BY OBJECTIVES

## الموارد : RESOURCES

وتشكل الموارد عنصراً آخر من عناصر الإدارة ، حيث تمثل الأدوات الحيوية التي نعتد عليها للوصول الى أهدافها ، والموارد الأساسية التي تتعامل معها الإدارة هي :

• الأفراد من مختلف النوعيات ومستويات المهارة .

• رأس المال في أشكاله ومظاهره المختلفة .

• المعلومات وحصيللة الخبرة والعلم الانساني .

وتحصل الإدارة على احتياجاتها من الموارد المختلفة من البيئة المحيطة بها ، وتحتاج الإدارة دائماً الى بذل الجهد لتوفير احتياجاتها والحفاظ عليها . وحيث تتصف الموارد عادة بالندرة فإن الإدارة مطالبة أساساً بالآتي :

• تحديد احتياجاتها من النوعيات المختلفة .

• البحث عن مصادر تلك الموارد .

• بذل الجهد ( مال ، وقت ) للحصول على الموارد المطلوبة .

• الحفاظ على الموارد المتاحة .

• الاستخدام الأمثل لتلك الموارد بما يكفل تحقيق أعلى عائد ممكن من وراء هذا الاستخدام .

وتواجه الإدارة بمواقف متعددة يتعذر فيها الحصول على ما تحتاجه من موارد . لذا لابد من أن تبحث عن مصادر بديلة والعمل على تنمية أنواع جديدة منها . كذلك فإن صيانة الموارد وتخطيط عمليات احلالها تعتبر من واجبات الإدارة الأساسية .

## السياسات : POLICIES

السياسة POLICY هي مجموعة القواعد RULES التي تحددها الإدارة العليا لتكون مرشداً وضابطاً للأعمال التنفيذية ومرجعاً يرجع إليه القائمون بالأعمال التنفيذية للاسترشاد حين تواجههم مشكلات تحتاج الى إتخاذ قرار .

وبالتالى فان السياسة الإدارية هى مجموعة من الاختيارات ( CHOICES ) التى ترى الإدارة العليا توافقها وتناسبها مع ظروف المنشأة ، وتعتقد أنها تساعد على تحقيق الأهداف .

وتختلف السياسات فى شمولها ومداها وبالتالى تأثيرها على عمل الإدارة .

ولكن القاعدة الأساسية هى ضرورة وجود سياسة واضحة معلنة فى كل مجال من مجالات العمل بالمنشأة مثل :

- سياسة ( أو سياسات ) التسويق .
- سياسة التسعير .
- سياسة الرواتب والأجور .
- سياسة التطوير والتحديث .
- سياسة ( أو سياسات ) التمويل ( ) .
- سياسة الانتاج .

#### **الخطط والبرامج : PLANS AND PROGRAMES**

التخطيط هو وسيلة الإدارة الى اكتشاف أنسب الطرق والوسائل لاستخدام الموارد المتاحة استخداما يحقق الأهداف المرجوة .

وبذلك فان الخطط والبرامج إنما تعبر عن العمل الإدارى الخلاق الذى ينسق بين أجزاء الموقف ويحقق التناسق بين الجزئيات والجهود المتفرقة ليجمعها فى خط واحد متكامل يسير فى اتجاه هدف محدد .

إن البديل لعملية التخطيط الإدارى هو العمل المتفرق غير المتناسق الذى قد يؤدى الى تضارب وتناقض فى القرارات والأعمال ويعوق بالتالى الوصول الى النتائج المستهدفة ويحدود الجودة والفاعلية المطلوبة .

#### **القيود : CONSTRAINTS**

والعنصر الأخير فى العمل الإدارى هو القيود التى تخضع لها الإدارة فى عملها ، وهى

عبارة عن مجموعة الظروف والموارد والامكانيات التي تحتاجها الادارة أو تضطر للتعامل معها في حين لا تستطيع السيطرة عليها أو التأثير فيها بشكل مباشر أو سريع .

بمعنى آخر فالقيود هو عامل يؤثر في كفاءة الإدارة في حين لا تملك عليه سلطاناً حيوياً .

ومن ذلك تنشأ حاجة الإدارة إلى :

- التعرف على تلك القيود بأشكالها المختلفة وتبين آثارها المحتملة في عملها .
  - البحث عن أساليب للعمل الإداري لا تتناقض وتلك القيود وإنما تتعايش معها ( أو تستفيد منها في بعض الحالات ) وذلك دون الإخلال بالنتائج الأصلية المستهدفة .
- وتتمثل القيود على العمل الإداري في أنواع مختلفة أهمها :

- القيود القانونية والسياسية .
- القيود الاقتصادية .
- القيود الاجتماعية والحضارية .
- القيود الفنية والتكنولوجية .

والقيود تنبع أساساً من المناخ المحيط بالادارة ولكن بعضاً منها ينشأ من داخل الوحدة الانتاجية ذاتها ( كالقيود التكنولوجية ) وعلى هذا الأساس نستطيع الآن أن نناقض بعض الآراء الشائعة في أوساط الإدارة وأهمها :

- أن القيود على العمل الإداري تمثل موقفاً غير طبيعي وأن الأصل أن تعمل الإدارة بلا قيود ضماناً لفاعلية عملها . ووجه الخطأ في هذا القول أن القيود تنشأ من طبيعة العمل الإداري نفسه وهي أمر لا يمكن تجنبه على الإطلاق . قد يكون من الممكن التغلب على الآثار الناتجة عن هذه القيود ، ولكن الإدارة بالقطع ليست مطالبة بمنع القيود أو إزالتها .

- التصور بأن القيود تنشأ فقط من قرارات سلطة أعلى كأن تصدر الذئولة قانوناً يحرم الإدارة جانباً من حرياتها في بعض المجالات ، وهذا القول غير صحيح في إطلاقه حيث

تنشأ القيود لأسباب مختلفة لا تتعلق كلها بالسلطات الأعلى ، ولعل أهم مثال في هذا الصدد القيود المفروضة على حرية الإدارة بفعل نقص المعلومات عن الظروف المستقبلية ومن ثم عجز الإدارة عن إتخاذ قرار ما .

التصور الشائع بأن وسيلة التغلب على القيود تكمن في تفويض مزيد من السلطات للمديرين .

والحق أن التعامل الفعال مع هذه القيود يكمن في إدراك الإدارة لحقيقتها من ناحية ، وإستخدامها لأساليب الإدارة العلمية الحديثة في التوصل الى القرارات المثلث أخذاً في الاعتبار القيود المفروضة من ناحية أخرى .

#### مداخل الإدارة :

عرفت الإدارة دائماً مدخلين أساسيين لعلاج ما يواجهها من مشكلات والبحث عن حلول لها :

- \* المدخل التقليدي أو مدخل التجربة والخطأ (Trial and Error approach)
- \* المدخل الحديث أو مدخل الإدارة العلمية (Scientific Management approach)

يقوم المدخل التقليدي للإدارة على الخبرة الشخصية للمدير ورؤيته الذاتية للأمور ، ويعتمد على التجربة دون تقدير احتمالات النجاح مسبقاً .

بينما

يعتمد المدخل الحديث على التحليل الجيد للمواقف والبحث عن أسباب المشكلات ، ثم اختيار الحلول البديلة قبل الوصول الى قرار .

هل تريد وصفاً تحليلياً لخطوات المدير المعاصر حين يستخدم الإدارة العلمية ؟ إنها كما يلي :

- \* التحديد الصحيح والدقيق للأهداف والنتائج المطلوب تحقيقها .
  - \* التحليل المتكامل لأبعاد الموقف الذى تتعامل فيه الإدارة وتقدير أثر كل من المتغيرات ذات التأثير على نتائجها وأعمالها .
  - \* البحث الشامل عن الأساليب للتوصل الى الأهداف المقررة والمفاضلة بينها استناداً الى معايير وأسس موضوعية متفق عليها مسبقاً .
  - \* اختيار البديل ( أو البدائل الأفضل ) وتقدير احتمالات نجاحها الفعلية .
  - \* التقييم المستمر للإنجازات وتوقع الانحرافات عن الأهداف واتخاذ إجراءات تصحيح المسار دون الوقوع فى الأخطاء أو التردى فى الانحرافات فعلاً .
- إن منطق الإدارة العلمية ببساطة شديدة هو منطق الإعداد والتدبير ، ثم القياس والتقييم اعتماداً على تصورات شاملة ومحيطة لأبعاد المواقف القائمة والمحتملة مع توفر عنصر القدرة على المناورة وإحلال بدائل محل أخرى استجابة لمتطلبات المواقف المتغيرة . ومن ثم يمكن اعتبار مدخل الإدارة العلمية مدخلاً حركياً متطوراً لا يتابع الأحداث والمواقف ويحاربها فحسب ، بل يتنبأ بأوضاعها المستقبلية ويعتمد الى استباقها وفى كثير من الأحيان يكون الهدف تشكيل المواقف لتناسب مع متطلبات الإدارة وليس العكس .
- ويمكن مقارنة المنطق الأساسى لكل من مدخل الإدارة كما يلي :

## مداخل الادارة العليا

للادارة العليا مدخلان رئيسيان ، يمكن اتباع أيهما ولكن بنتائج جد مختلفة



## مقومات المدير الفعال :

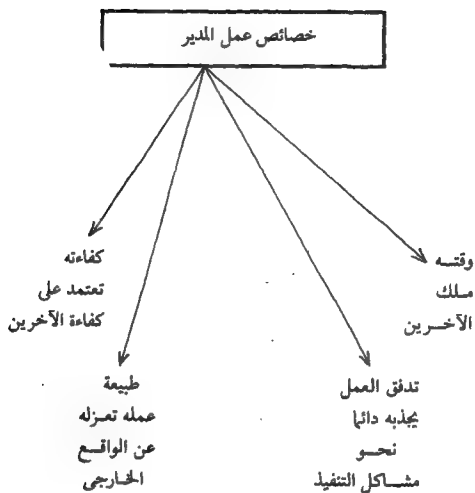
في ضوء تحليلنا للإدارة وعناصرها ( وهو تحليل يظهر أنها عملية ليست هينة على الأقل إن لم تكن صعبة ) لا بد وأن يتبادر للذهن سؤال منطقي عن المقومات التي تصنع مديراً فعالاً ؟ ( والمدير الفعال أو الكفء هو الذي يستطيع تحديد أهداف مرغوبة وذات قيمة ويمكن من تحقيقها بإستخدام المتاح من الموارد والمعارف إستخداماً أمثل ) .

والإجابة على هذا التساؤل كانت موضع جدل شديد بين أصحاب النظريات والمدارس الفكرية في الإدارة ( شأنهم في كل ما يتعلق بالإدارة ) ، ولكن هناك أرضية مشتركة ينطلق منها هؤلاء الكتاب تحدد المقومات التالية للمدير الفعال :

- \* المعرفة السليمة والمتجددة بأساسيات علوم الإدارة وأساليبها والمستحدثة .
- \* القدرة الإدارية ويقصد بها الدقة في تصور المواقف وتحديد المشكلات وإستخدام الأساليب الإدارية المناسبة في مواقعها السليمة .
- \* القدرة القيادية ويقصد بها إمكانية التأثير في سلوك المعاونين وتوجيه هذا السلوك ناجية التحقيق الصحيح للأهداف المحددة .
- \* الاحاطة والفهم بمجال النشاط موضع الاختصاص ( وليس بالضرورة التخصص المهني التام ) والقدرة على فهم أساسيات النشاط وأبعاده الفنية ( وليس بالضرورة القدرة على ممارسة العمل الفني ذاته ) .

وتعكس خصائص عمل المدير على طبيعة المقومات والفترات اللازمة له حتى يحقق درجة الفعالية الإدارية المرغوبة . ويوضح الشكل التالي أهم هذه الخصائص .





هذه الخصائص الأربعة تجذب المدير بعيداً عن الفعلية كيف يواجهها ويتغلب عليها ... هذه هي المشكلة !

شكل رقم ٨ / ١

ماذا يفعل المدير فعلاً ؟

هل الإدارة « موهبة » أم خبرة « مكتسبة » ؟

للإجابة على هذا السؤال السابق دعنا نضع تصوراً محدداً لعمل المدير يتمثل في الآتي .

• أن المدير يبدأ عمله بدراسة الموقف المحيط به ومحاولة تبين أبعاده المختلفة ، إن وصف الموقف ( أو تقدير الموقف بالتعبير العسكري ) هي مهمة المدير الأولى .

• وبناء على المعلومات المتجمعة عن الموقف ، فإن المدير لا بد له من تحليل هذا الموقف في محاولة لاستنتاج العوامل الأساسية المؤثرة وذات الأهمية في تحديد نتائج عمل الإدارة ، إن تحليل الموقف عملية يستهدف منها المدير أساساً أن يميز بين :

● العوامل والمتغيرات التي يمكنه السيطرة عليها والتأثير في مستواها والتحكم في سلوكها ( ونطلق على هذه المجموعة صفة الموارد أو الامكانيات ) .

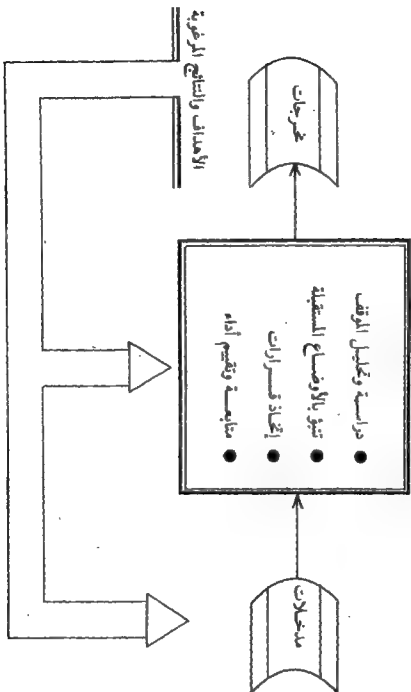
● العوامل والمتغيرات التي لا يمكنه السيطرة عليها والتي يصعب عليه التحكم في سلوكها ( وتلك نطلق عليها صفة القيود ) .

• ويرتبط بتحليل الموقف أن يمتد إهتمام المدير الى محاولة التنبؤ بالأوضاع المستقبلية للموقف واحتمالات التغيير فيه ، ومدى تناسب التغييرات المحتملة مع أهداف المدير ، من ذلك يستطيع المدير إعداد سياساته وخططه ليحقق التغيير المرغوب في أبعاد الموقف على الموارد وأخذاً في الاعتبار القيود .

• والمدير يحاول بعد ذلك إحداث التغيير المحدد من خلال قرارات مدروسة وباستخدام أساليب مساعدة ( منها التحليل الحدي وبحوث العمليات ) .

• ولا تنتهي مسؤولية المدير بإتخاذ القرار ، ولكنه يستمر في متابعة التنفيذ وتقييم الانجازات مع اعطاء الإهتمام الكافي لتتبع ما يحدث بالموقف من تغييرات وما تفرضه عليه تلك التغييرات من ردود فعل أو ما يمكن أن يلجأ اليه لمنع تلك التغييرات وتعديل مسار الأحداث  
ويصور الشكل رقم ٩/١ هذا التصور لعمل المدير :

## أنشطة المدير



شكل رقم ١/٩ .

## عملية الادارة :

إن عمل المدير يبدأ بتحديد الأهداف ، إنه يستكشف الحاضر ليحدد أين يقف ، ويتنبأ بالأهداف المستقبلية للفترة القادمة .

إن الادارة توضح الخطوات الواجب اتخاذها للانتقال بالعمل من الحاضر الى المستقبل . فالبداية قد وضحت ، وتم الاتفاق عليها وتحدد موعد الحركة الى الأمام . ومن خلال القيام بالعمل المهادف فيما يتعلق بالأصل الرئيسى للشركة - مستقبلها - فإن المدير يمارس واحدة من وظائفه انه يخطط .

إن ادارة مشروع ليست فقط تخطيطا . إنها تتضمن بعث الحياة فى الخطوة بجمع الأفراد ، والمواد والآلات مما فى علاقة حية .

وكل هذا يجب أن يتم وفقا لتوقيت محدد .

لذلك فإن عمل الادارة يتضمن التخطيط والاعداد  
للعمل ، أى التخطيط والتنظيم .

إن قوة الادارة توجد مع أو خلال الناس ، ولكن ليس فوقهم . إنها تجد مصدرها فى طرق القيادة والدافعية ، والتعليم ، الارشاد والتوجيه ، والتقويم ، والتفويض ، واعطاء المثل .

وهذا هو عمل المدير :

وبالتالى ، فبالإضافة الى التخطيط والتنظيم ، فالمدير يوجه  
القوة الخلاقة للناس فى اتجاه أهداف الشركة . إن المدير :  
يخطط ، وينظم ، ويدفع .

إن الناس يفعلون ما يمثل شيئا مفهوما بالنسبة لهم ، فإذا فهموا ما يجرى حولهم ، فإن رؤيتهم تصبح سهلة . إن جعل العاملين يرون نفس الشيء بطريقة واحدة ، فى نفس الوقت ، يتطلب اتصالات فعالة ، تستهدف أخبارهم بما يجب عليهم عمله .

**عمل المدير اذن : التخطيط ، التنظيم ، والدفع ، والتوجيه .**

إن هناك سببا واحداً يجعل المدير المعاصر يحتفظ بعمله ، ذلك أنه يؤديه جيداً . يجب عليه أن يركز على بعض الجوانب الهامة . من بينها ، أنه يحدد المتطلبات المالية لذلك الجزء من التنظيم المستول منه ، وأنه يستطيع أن يمارس عمله في حدود موازنته ، إنه يجاسب على الجودة والكمية ، وهو يدير ليحافظ عليها ، إنه مسئول عن الالتزام بمواعيد وهو يدير ليحقق ذلك .

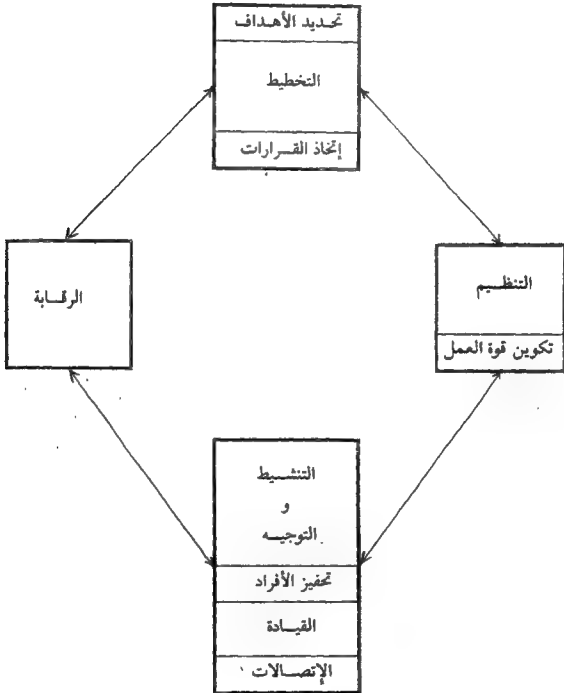
ويستطيع المدير أن يحقق كل ذلك بوضع المعدلات ، وبالقيااس ، والمقارنة . إنه ينشئ نظماً لأرسال واستقبال البيانات بسرعة ، إنه على وفاق مع لغة الأرقام .

إن المدير يستخرج من تلك الأرقام المعاني التي تمكنه من مقابلة المواعيد المحددة وللمحافظة على المعدلات ، ولكي يطور التخطيط والتنظيم .

فالمدير إذن يخطط وينظم ويدفع ويوجه ويراقب ، تلك هي المجالات المرضية لعمل المدير . ولكنه يضيف الى ذلك بعد النظر والنظام والعناية وتجميع الجهود ، والفعالية للجهود التي يقدمها الآخرون . ( أنظر شكل رقم ١ / ١٠ )

تلك هي الطريقة الأفضل لاستخدام كلمة الادارة ، ذلك هو عمل المدير .

## دورة الإدارة



شكل رقم ١/١

ولكن ماذا يدير المديرون ؟ ماذا يخططون ؟ ومن هم الذين يدفعونهم ، ويوجهونهم . ويراقبونهم . . ؟

إن الاجابة على هذه الأسئلة بصفة عامة هي : الرجال ، الأموال ، المواد ، الآلات ، الأسواق ، والوقت وهي ما يعبر عنه بالانجليزية الـ Six : M's وهي : MEN, MONEY, MATERIAL, MACHINERY, MARKETS, AND MINUTES وهي الموارد الشائعة لأي منشأة مهما كانت نوعيتها أو حجمها .

وعلى ذلك فإن المدير لا يوجه العمل الذي اعتاد أن يؤديه فحسب ، بل هناك أكثر من ذلك . فسواء كان يدير متجرا للفاكهة ، أم يدير شركة ضخمة ، فإنه يخطط ، وينظم ، ويدفع ، ويوجه ، ويراقب من خلال استخدام أدوات ادارية معينة ، وتتضمن تلك الأدوات ما يلي :

الأهداف	أى الأغراض ، الغايات للشركة ، أو للجزء الذى يتولاه منها .
الأخلاقيات	أى مستوى السلوك المرغوب للوصول الى أهداف الشركة .
السياسات	أى المبادئ وقواعد الأداء التى توجه العمل ناحية الأهداف .
هيكل التنظيم	أى شبكة مراكز اتخاذ القرارات المدعمة بالسلطة المناسبة ، والتى تضمن انجاز العمل على أفضل وجه .
القيادة	وهى القيادة التى يعكسها هو ومعاونوه ، التى تدير بتفهم ، وموضوعية ، وجرأة .
النظم ، والاجراءات وطرق العمل توصيف الوظائف	أى الترتيب المنظم للروتين الذى يحقق أقصى انتاج ، ويخفض الاسراف الى الحد الأدنى .
الروح المعنوية	أى تحديد المسؤوليات والسلطات للوظائف المختلفة بالتنظيم .
المعدلات	أى المناخ الذى يشجع المرؤوسين لاستخدام مهاراتهم وآلاتهم لأداء العمل على أحسن وجه .
	أى معايير طرق قياس وتبليغ المعلومات - وهى كثيرة جدا - والتى تضمن بقاء النظام الانتاجى كله فى مساره الصحيح .



إن العلم بهذه الأدوات ، أو الأساليب ، التي تستخدمها الادارة ، يسهم في توسيع أفق المدير ، كما أن عملية تجميع وتكامل تلك الأدوات معا هي عملية مثيرة . إن تطور الادارة ونموها عملية بعيدة المدى ومستمرة بلا نهاية . وتعدد وظائف الادارة وتعرفها لا يستغرق وقتا طويلا ، ولكن امتلاك الأفكار وتجربتها ، وإثبات صحتها مرة ومرة ، إنما هي عملية مستمرة للتنمية الذاتية لخيرنا جميعا .

ويتجه النمو في اتجاهات عديدة . . فهناك نقاط دقيقة يجب استيضاحها ومهارات جديدة واجبة التعلم . إن هناك طرقاً أفضل ولماحة للقراءة السريعة ، الاتصال الأفضل ، والتفكير بشكل أكثر تمهيداً . إن هناك مهارات لقيادة المؤتمرات ، وطرقاً للتوجيه ، واجراء المقابلات ، وتوجيه الأسئلة بكفاية أعلى .

وبينما يستمر النمو ، فإن مهام المدير واهتماماته تمتد إلى أبعد من مكان عمله ، إلى الموردين ، والعملاء والمساهمين ، الى المجتمع بأسره ، حيث يجب أن يرتبط عمله ايجابيا باحتياجات وآمال ومشاعر كل هؤلاء الناس الذين تتعايش شركته معهم ، كصديق ، وجار ، ومواطن .

إن المدير نفسه ربما لا يفكر في وظائفه ، ومعارفه ، ومهارته ووجهات نظره باعتبارها « عملا » . وقد يكون من الأفضل أن نطلق عليهم طريقة في الحياة ، أو فلسفة للحياة . . فالمدير يضيف الى القيم السائدة في عالمه من خلال نموه وتطوره الشخصي .



## الفصل الثانى

### نظرية التنظيم

★ أولا - نظرية التنظيم الكلاسيكية :

— خصائص النظرية الكلاسيكية .

★ ثانيا - نظرية البيروقراطية :

— خصائص البيروقراطية .

— مركز الموظف في التنظيم البيروقراطى .

— دعائم التنظيم البيروقراطى .

— مزايا التنظيم البيروقراطى .

— النقد الرئيسى لنظرية البيروقراطية .

— الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية .

— الجمود التنظيمى .

★ ثالثا - نظريات التقسيم الادارى :

★ رابعا - المفاهيم الأساسية للتنظيم الادارى :



## الفصل الثانى

### نظرية التنظيم

هناك عدد متزايد من النظريات كل منها تسعى الى تفسير لظاهرة التنظيم وتحديد العوامل المؤثرة على السلوك التنظيمى . ويؤدى هذا التعدد فى نظريات التنظيم الى وجود مجالات كبيرة للاختلاف والتعارض فيما بينها الأمر الذى يجعل من الصعب أن نتحدث عن « نظرية التنظيم » التى تعطى تفسيراً شاملاً وعماماً للظاهرة موضع البحث حيث كل من هذه النظريات تركز على جانب أو آخر من جوانب التنظيم أو تبدأ بمفهوم أو تحيز علمى يجعلها تميل الى أن تختلف عن غيرها من النظريات . وبالتالي فسوف يتضح لنا بعد قليل من البحث أن المشكلة فى تفهم نظريات التنظيم ليست فى تفضيل نظرية على نظرية أخرى ، أو اثبات صحة أو خطأ أى من النظريات المتعددة ، ولكن المشكلة هى كيف يحدث نوع من التجميع والتكامل Integration والتنسيق بين هذه النظريات المختلفة بحيث نخرج فى النهاية بهيكل نظرى Theoretical Model يصلح أساساً لتفسير السلوك التنظيمى والتنبؤ به والتحكم فيه . من جهة أخرى فإن مثل هذا الهيكل النظرى المتكامل يعمل على توجيه وترشيد العمل فى مجالات أساسية ثلاث :

- البحث والدراسة العلمية فى موضوع التنظيم .
- التطبيق الإدارى فى التنظيمات المختلفة .
- تعليم وتدريب المديرين .

ان وجود مثل ذلك البناء النظرى المتكامل لاشك يؤثر على الأداء الفعلى للأفراد شاغلى المراكز الادارية فى التنظيمات الفعلية . فالمدير الذى يقتنع بنظرية للتنظيم تركز على « العمل » Work باعتباره العامل الأساسى فى التنظيم والمحرك الأول للسلوك التنظيمى ، يختلف بدون شك فى أدائه وسلوكه الإدارى عن المدير الذى يعمل وفقاً لنظرية تنظيمية تركز على « الإنسان » باعتباره المتغير الرئيسى فى السلوك التنظيمى .

## أولا - نظرية التنظيم الكلاسيكية :

يطلق تعبير النظريات الكلاسيكية على عدد من نظريات التنظيم التي ظهرت في العالم الغربي في أوائل القرن العشرين . ووصفها بالكلاسيكية لا يرجع لكونها ظهرت في فترة تاريخية مضت وانتهت وبذلك تكتسب صفة القدم والتخلف الزمنى ، ولكن الوصف يستند أساسا الى أسلوب التفكير الذي تقوم عليه هذه النظريات : فقد نشأت النظريات الكلاسيكية للتنظيم وتطورت فلسفيا في جزئ يتم بمجموعة من العوامل والظروف التي أسهمت في تشكيلها وتطويرها . أهم تلك العوامل الاقتصاد الرأسمالي القائم على المشروع الحر والمنافسة Free Enterprise System والاتجاه الى الترشيذ والتفكير المنطقي Rationalism وتفسير السلوك الانساني والسلوك التنظيمي امتنادا الى مفاهيم العلوم الطبيعية النامية في ذلك الوقت . كذلك فان التطور الصناعي والثورة التكنولوجية التي كانت في ذروتها في هذه الفترة جعلت التفكير في نظريات التنظيم يتلون بالتركيز على العمليات الانتاجية والفنية والتفكير الآلى في تفسير وتحليل العلاقات بين مكونات التنظيم .

وعلى هذا الأساس فقد كانت نظريات التنظيم الكلاسيكية تقوم على مفاهيم غير

ديمقراطية مثل :

Command	— الأمر
Control	— الرقابة
Direction	— التوجيه
Authority	— السلطة

ان الروح العامة للنظريات الكلاسيكية هي الاستبدادية حيث استمدت مفاهيمها الرئيسية من مؤسسات تتسم بالتركيز على سلطة الرؤساء وضرورة خضوع المرؤوسين مثل الجيش والكنيسة الكاثوليكية وتنظيمات العمل في بداية تطورها .

وينطبق تعبير النظريات الكلاسيكية للتنظيم على بعض النظريات منها :

— نظرية البيروقراطية .

— نظرية التقسيم الإداري أو الادارة العامة .

وسنعرض في هذا التمهيد للخصائص العامة للنظريات الكلاسيكية في التنظيم ثم نفصل مكونات ومفاهيم كل من النظريتين المشار اليهما .

### خصائص النظرية الكلاسيكية :

نظرا لما اتصفت به النظرية الكلاسيكية من سمات خاصة ، فقد أطلق عليها بعض الكتاب لفظ « نموذج الآله » (١) وترجع التسمية الى أن النظرية الكلاسيكية اعتبرت الأفراد العاملين في التنظيم بمثابة آلات . فالعنصر البشري في النظرية الكلاسيكية لم يكن من المتغيرات التي تؤثر في السلوك التنظيمي ولكنه كان من المعطيات givens التي تتأقلم وتكيف طبقا لنوع العمل الموكل اليها وظروفه دون أن يكون لها ارادة خاصة . لقد اعتبرت النظرية الكلاسيكية العمل سلعة قابلة للبيع والشراء . وإذا نظرنا بشيء من التفصيل الى خصائص النظرية الكلاسيكية نجد أنها تقوم على الافتراضات الآتية :

- يتكون التنظيم من مجموعة من الأعمال والمهام ، وأن وحدة التنظيم الأساسية هي المركز ( أو الوظيفة ) Position وأن لكل وظيفة وصف محدد يوضح بكل دقة الأعمال والواجبات التي ينبغي على شاغلها القيام بها أى أن واجبات الفرد محددة ، وتتطلب نظرية التنظيم الكلاسيكية أن يقوم الانسان بملاءمة نفسه لمتطلبات العمل (٢) .
- هناك خطوط رسمية للاتصال بين أجزاء التنظيم في اتجاه يجري من أعلى الى أسفل في شكل تلميحات وأوامر تصدر من الادارة الى العاملين دون أن يكون لهؤلاء الآخزين حق المناقشة ، أى أن هناك أسس ثابتة وواضحة للاتصال بين أفراد التنظيم تتفق مع التصميم الرسمي له .
- يطبق التنظيم أساليب للقيادة تقوم على استخدام السلطة والنفوذ Authoritative leadership styles. وتعتمد على الخضوع الكامل من الرؤوسين للرؤساء .
- هناك نطاق محدود للإشراف والرقابة narrow span of control ويشرح أرويك Urwick هذه النقطة الأخيرة فيقول (٣) .

(١) March J. and Simon, H., Organizations, N.Y. : Wiley and Sons, 1958.

(٢) Lawrence, P.R. and Lorsch J.W., Organization and Environment : Managing Differentiation and Integration, Boston, Harvard Univ., 1968, P. 164.

(٣) Urwick, " Organization as a technical problem " in Papers on the Science of Administration, Luther Gulick and Lyndell Urwick ( eds. ) N.Y. Institute of Public Administration. Columbia University Press, 1936, P. 47.

“ Students of administration have long recognized that in practice, no human brain should attempt to supervise directly more than five, or at the most, six other individuals whose work is interrelated. ”

— كذلك فإن النظرية الكلاسيكية للتنظيم تقوم على افتراض صفة الرشد في كل من المدير والعامل أى في أعضاء التنظيم بصفة عامة . فالمدير رجل رشيد حين يتخذ قراره بمعنى أنه يسعى الى تعظيم الانتاجية والعامل أيضا رجل رشيد يسعى الى تحقيق أقصى دخل .

وافترض الرشد يتطلب افتراض آخر مصاحب له ، وهو توفر المعلومات الكاملة عن الظروف المحيطة والبدائل المتاحة Alternatives لكل من المدير والعامل . وبذلك تصبح عملية اتخاذ القرارات Decision Making عملية حسابية بسيطة وواضحة اذ تتم في حالة من التأكد التام .

تلك هي الصفات العامة للنظرية الكلاسيكية ، يضاف اليها افتراض آخر أساسى هو أن التنظيم نظام مغلق closed system ومعنى هذا أمرين :

— أنه ليس هناك علاقات بين التنظيم والمجتمع ( المناخ ) ، أى أن التنظيم لا يعتمد على البيئة المحيطة في شئ وبالتالى فإن الحصول على موارد للتنظيم ليست مشكلة يتبغى العمل على حلها ، بل هي من المعطيات في النظرية .

— أن السلوك التنظيمي يتحدد تماما بناء على العمليات الداخلية والتكوين الذاتى للتنظيم ، وأنه ليس هناك مؤثرات خارجية على هذا السلوك فالتنظيم منعزل تماما عن مكونات المجتمع الذى يوجد فيه .

من ناحية أخرى فإن نظرية التنظيم الكلاسيكية كما سنرى بعد قليل تروج لفكرة النموذج الأمثل للتنظيم “ Ideal Type ” بمعنى أنها نظرية مثالية الأمر الذى قلل من قدرتها وفعاليتها في تقديم تفسير واقعى لما يجرى في تنظيمات العمل فعلا .

## ثانيا - البيروقراطية Theory of Bureaucracy

تعتبر نظرية البيروقراطية كما وصفها ماكس وير (Max Weber) (١٨٦٤ - ١٩٢٠) هي البداية لنظرية التنظيم العلمية . وقد هدف وير من نظريته عن البيروقراطية الى وصف



الجهاز الإداري للتنظيمات وكيف يؤثر على الأداء والسلوك التنظيمي . وتعبير البيروقراطية كما استخدمه وير ومن تبعه من علماء التنظيم لا يحمل أى معان غير مرغوبة كما هو شائع في الاستخدام العادي للكلمة . ولكن وير يقصد بتعبير البيروقراطية أن يصف « النموذج المثالي » للتنظيم الذي يقوم على أساس من التقسيم الإداري والعمل المكتبي . وفي تقديمنا لنظرية البيروقراطية سنعمد أساسا على كتابات وير ذاته أولا ثم نقدم بعض النظريات الحديثة التي تناولت بيروقراطية وير بالتعديل والتطوير .

### ● خصائص البيروقراطية :

- يقوم التنظيم البيروقراطي في رأى ماكس وير على الخصائص الآتية :
- هناك مجالات للتخصص الوظيفي محددة رسميا وثابتة وتنظم القواعد واللوائح عملية تحديد تلك المجالات الوظيفية .
- توزع الأنشطة والأعمال العادية الضرورية لتسيير دفة التنظيم البيروقراطي على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية وبطريقة ثابتة ومحددة .
- توزع السلطة اللازمة لاعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمي ثابت ووفقا لقواعد واضحة محددة . وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التي تمنح لعضو التنظيم البيروقراطي ونوع تلك السلطة .
- هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات وبالتالي لايعين في التنظيم البيروقراطي الا من كان مؤهلا لأداء تلك المهام بالطرق المحددة .
- ينقسم التنظيم البيروقراطي الى عدة مستويات Levels متخذة شكلا هرميا Hierarchy وبالتالي يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة حيث تشرف المستويات العليا من التنظيم البيروقراطي على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا . ويسمح هذا النظام للعاملين أو المسؤولين بأن يتطلعوا من قرارات أحد الرؤساء الى المستوى الإداري الأعلى منه بطريقة منظمة ومحددة ، ويسود هذا التنظيم الهرمي البيروقراطي كافة أشكال التنظيمات بغض النظر عن كونها « عامة » أو « خاصة » .

— تعتمد ادارة التنظيم البيروقراطي على المستندات Documents وبالتالي يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات ، وعلى هذا الأساس يرى وير أن مجموعة العاملين بقسم معين وما يستخدمونه من معدات ووثائق ( ملفات ) يكونون

« مكتب » أو Bureau وفي المبدأ يفصل التنظيم البيروقراطي « المكتب » عن النشاط الخاص للموظفين ، بمعنى أن العمل البيروقراطي يجب أن يفصل ويتعد عن حياة الموظف الخاصة وعلى هذا الأساس فإن الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطي يجب أن تفصل تماما عن الملكية الشخصية للموظف . ويرى وير أن هذا المبدأ قد نمت وتطور حتى في الشركات وتنظيمات العمل حيث يفصل صاحب رأس المال بين رأس مال المشروع وبين الأموال الخاصة التي يستخدمها في حياته . ويرى وير أن نظام المشروع الحديث يحمل اتجاهات قوية للاستمرار في عملية الانفصال هذه بزيادة الاعتماد على المدير المحترف الذي لا يملك شيئا من أصول المشروع .

— أن الادارة المكتبية تحتاج الى خبرة ومراة وتدريب ، ومن ناحية أخرى فحين يكتمل التنظيم البيروقراطي فانه يتطلب عادة كل نشاط وجهد الموظف حتى لو كانت ساعات عمله محددة بمعنى أن العمل الرسمي يأتي في المقام الأول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخير له أعمال خاصة .

— تطبق الادارة البيروقراطية قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبي . كذلك تستخدم الادارة البيروقراطية أنواع القواعد والتعليمات التي يمكن للموظفين تعلمها وفهمها وكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والاجراءات كلما ارتفعت خبرته وكفاءته .

#### ● مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي :

يتحدد مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي استنادا الى الخصائص السابق ذكرها على الوجه الآتي :

— أن شغل وظيفة في التنظيم البيروقراطي تعتبر « مهنة » Vocation ويتضح ذلك من أن حصول الفرد على وظيفة يتطلب توفر تدريب وخبرة تجبر الشخص على تخصيص وقته وجهده كله للعمل . كذلك فإن اختيار الأفراد لشغل الوظائف يتم بسلسلة من الاختبارات ، كما أن الوظيفة في التنظيم البيروقراطي تتخذ شكل الواجب duty بمعنى أن دخول الشخص للعمل في وظيفة بيروقراطية يفيد معنى قبوله لالتزامات محددة في مقابل الاستقرار الوظيفي وضمان العمل .

يتمتع الموظف في التنظيم البيروقراطي باحترام وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف والقواعد التي تحرم اهانة الموظف أو مخالفة أوامره . أى أن الموظف يستمد من عمله في

التنظيم البيروقراطي قيمة اجتماعية تزيد عن تلك التي يتمتع بها الأفراد خارج التنظيم البيروقراطي . ويرى وير أن حصول الموظف على شهادة علمية ، وهي شرط من شروط التوظيف ، يساعد في منحه هذه القيمة الاجتماعية حين يشغل وظيفة بيروقراطية . وتزيد تلك القيمة الاجتماعية للموظف كلما اشتد طلب التنظيمات البيروقراطية على الموظفين أصحاب الشهادات .

— يعين الموظف في التنظيم البيروقراطي بواسطة سلطة عليا ، اذن يعتبر التعيين أساسا لاكتساب صفة الموظف البيروقراطي وبالتالي فان الشخص الذي ينتخب لأداء عمل معين لا يعتبر بيروقراطيا .

— يحتفظ الموظف البيروقراطي بوظيفته مدى الحياة عادة ويتقاضى راتبا محددًا كما يحصل على معاش ثابت عند التقاعد .

— يتدرج الموظف البيروقراطي في سلم الوظائف ويعتبر هذا التدرج أساس تطوره الوظيفي .

كما نرى فان تحديد دور الموظف في التنظيم البيروقراطي ينبثق من طبيعة هذا التنظيم ذاته . فالشخص مطالب بأداء واجبات محددة وهو يؤديها بطرق معينة تم تدريبه عليها ويخضع في ذلك لرقابة وإشراف المستويات الادارية العليا . والموظف البيروقراطي انسان مثالي يفصل بين حياته الخاصة وبين عمله في التنظيم ، وهو يتناول اجرا محددًا لقاء قبوله التزامات وأعباء وظيفته . من ناحية أخرى فأساس التقدم الوحيد أمامه هو الترقى في السلم الوظيفي وفقا للقواعد والاجراءات التي يحددها التنظيم .

### دعائم التنظيم البيروقراطي :

يرى وير أن هناك عدة ظروف موضوعية تؤدي الى قيام التنظيم البيروقراطي هي :

- تطور الاقتصاد النقدي وامكانية دفع أجور ومراتب نقدية للموظفين .
- توفر نظام ضريبي يسمح للجهاز البيروقراطي الحكومي بالحصول على دخل ثابت .

ويرى وير أن هذين العاملين متلازمان بمعنى أن وجود النظام الضريبي يتطلب ضرورة قيام الاقتصاد النقدي ويؤكد وير ذلك بأن درجة التنظيم في المجتمعات الحضرية أعلى منها في المجتمعات غير الحضرية والسبب في رأيه هو سيادة الاقتصاد النقدي في النوع

الأول من المجتمعات واختفاته في الثاني . كذلك يرى وير أن ازدياد حجم العمل والأعباء في الدولة الحديثة من الأسس المشجعة لقيام التنظيم البيروقراطي .

#### مزايا التنظيم البيروقراطي :

ويرى ماكس وير أن الفرق بين التنظيم البيروقراطي المتكامل وبين غيره من التنظيمات هو كالفرق بين الآلة الحديثة ووسائل الإنتاج اليدوية البدائية . ويحدد وير مزايا التنظيم البيروقراطي في :

- الدقة .
- المعرفة الكاملة بالمستندات .
- السرعة .
- الاستمرار .
- الوضوح .
- الوحدة .
- الخضوع الكامل للرؤساء .
- تخفيض التكلفة الانسانية والاقتصادية للعمل .
- تخفيض الاحتكاك بين الأفراد .

كذلك فإن التنظيم البيروقراطي يعطى الفرصة لتطبيق مبدأ التخصص الوظيفي والافادة من مزاياه .

ووفقا لفلسفة ماكس وير فإن النمط البيروقراطي من التنظيم لا يقتصر على الأجهزة والتنظيمات الحكومية أى ما يعبر عنه بمجال الإدارة العامة Public Administration ولكنه يسود كافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

ويقوم النموذج البيروقراطي لوير على أساس الاعتقاد في مبدأ الرشد الذى يتخذ شكلين في تفكير ماكس وير :

- استخدام طرق وأساليب دقيقة لتحقيق أهداف محددة مع الدقة الكاملة في اختيار الوسائل بما يحقق الغايات .
- المنطق العلمى السليم في تفسير الأمور وإدراك العالم المحيط ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية في التفسير .

ان أسلوب وير في وصف النموذج البيروقراطي يؤدي الى نمو الانسان بشكل مقيد محدود ، فالفرد في التنظيم البيروقراطي يخضع لقواعد وتعليمات محددة ويأمر واجبات بذاتها وبطرق حددت له . وبالتالي فان حرية الانسان وسلوكه الشخصي يقيدانها نمط التنظيم ويحد من انطلاقها وتطورهما ، وقد عبر وير عن خوفه من أن تؤدي زيادة استخدام الأسلوب البيروقراطي في التنظيم ( رغم مزاياه التي تفوق كل أشكال التنظيم الأخرى ) الى تهديد حرية الفرد والقضاء على الديمقراطية .

والآن في محال لتحليل وتقييم نظرية البيروقراطية لوير يحسن أن نركز أهم خصائص التنظيم البيروقراطي كما وردت في هذه النظرية .

- درجة عالية من التخصص الوظيفي وتقسيم العمل .
- هيكل هرمي للسلطة مع تحديد لمجالات النفوذ والمسئولية .
- سيادة العلاقات الموضوعية ( غير الشخصية ) بين أعضاء التنظيم .
- اختيار أعضاء التنظيم على أساس المقدرة والمعرفة الفنية .
- التمييز بين الدخل والممتلكات الرسمية ودخل الموظف الخاص وثروته .

وفي ضوء هذه الخصائص فان النقد الرئيسي للنظرية يتركز في الآتي

- إهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة وإغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للانسان الأمر الذي يؤدي الى احتمال حدوث نتائج غير متوقعة تؤدي الى انخفاض كفاءة التنظيم بدلا من ارتفاعها .

- أن بعض المبادئ التي يقوم عليها التنظيم البيروقراطي قد تساعد على الإهمال وانخفاض الكفاءة مثل مبدأ الترقية بالأقدمية .

- أن التركيز في تطبيق مبدأ « الرقابة والاشراف » يؤدي الى زيادة احتمال محاولة الانحراف عن القواعد والتعليمات ، الأمر الذي يؤدي الى مزيد من الرقابة والاشراف وبالتالي المزيد من النتائج غير المتوقعة وفي النهاية يصل التنظيم الى موقف غريب يتميز بانخفاض الكفاءة وتخصيص جانب كبير من الموارد للقيام بالأعمال الرقابية وترك الأهداف أو الأعمال الأساسية للتنظيم دون تنفيذ حقيقي يتناسب مع تكلفة العمل الرقابي .

- هناك تناقض واضح بين خصائص التنظيم المثالي كما حددها ماكس وير ، مثال ذلك

التناقض بين فكرة التدرج الهرمى فى الرئاسة والادارة استنادا الى السلطة وبين فكرة الخبرة والتدريب كأساس لاختيار الموظفين .

— نقد آخر يوجه لنظرية البيروقراطية هو أن نجاح التنظيم وفعاليته لا يتوقفان فحسب على الخصائص الذاتية أو الداخلية له ، بل أيضا على العوامل والمؤثرات الخارجية ، ويعاب على وير أنه يرى التنظيم على أنه نظام مغلق وليس نظاما مفتوحا يؤثر فى البيئة يتأثر بها . ولكن هل تعنى هذه الانتقادات أن نظرية النموذج البيروقراطى المثالى غير صالحة تماما ؟ نستطيع الاجابة على هذا السؤال بأن هذا النموذج لا يصلح لوصف طبيعة العمل بتنظيم قائم ولكنه يصلح كأساس للمقارنة حيث تقارن التنظيمات الفعلية بهذا النموذج المثالى للتعرف على أوجه النقص فيها ومحاولة تلافيتها .

#### الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية :

بعد هذا الاستعراض لنظرية البيروقراطية كما قدمها ماكس وير ، فإننا نقدم الآن دراسة من نوع مختلف حيث نعرض لبعض الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية محاولين التوصل الى ملامح عامة للتنظيم البيروقراطى كما يبدو فى الواقع بعيدا عن الاطار النظرى .

#### مشكلة الروتين :

الروتين من الكلمات الشائعة التى تعكس تعقد الاجراءات وجود القواعد والقوانين بالأجهزة الحكومية . ولا شك أن كل منا يعانى بطريقة أو بأخرى بعض مظاهر الروتين فى اتصالاته بالأجهزة المختلفة ولكن ما هى مظاهر الروتين فى التنظيم البيروقراطى ؟

كذلك نرى الاتجاه الى تفسير البيروقراطية على أنها مصدر الروتين وتعقد الاجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير . ولا شك أن هذا هو المفهوم الشائع لكلمة البيروقراطية حيث ترتبط فى الأذهان بصورة الموظف الحكومى الذى لا يملك سوى تطبيق القواعد الجامدة بحذافيرها ولا يملك أو لا يحاول التصرف وفقا لمقتضيات كل حالة . ويحدد كروزيير (١) أنه يقبل هذا التعريف للبيروقراطية ويقوم بدراستها على أساس أنها ظاهرة الروتين والتعقد والجمود فى التنظيمات والتى تتخذ مظاهر ثلاثة :

(١) Crozier, M. The Bureaucratic Phenomenon, Chicago : The University of Chicago Press, 1964.

### المظهر الأول :

هو عدم شعور العاملين بالانتماء الى تنظيم موحد وعدم ادراكهم لأهداف التنظيم العامة ، وفي بعض الأحيان قد تكون هناك تصرفات تعتمد الى افشال التنظيم بأن نرى الموظف غير مكترث بالمحافظة على ممتلكات المشروع مما يؤدي لضياع أموال أو مستندات هامة . هذا الشعور بالسلبية وعدم الاكتراث يعتبر واحدا من أخطر مظاهر الروتين والبيروقراطية اذ يمتد من فرد الى آخر حتى يعم المشروع بأكمله ويصبح كالداء الخطير لا يفيد فيه علاج .

### المظهر الثاني :

جمود الروتين وانعزال الأفراد وانفصالهم عن بعضهم البعض حيث تسود المنافسة القاتلة على فرص تحسين أمورهم المعيشية وينعدم بذلك شعور الجماعة ويسود شعور الفردية والأنانية .

### المظهر الثالث :

ومظهر آخر للروتين هو تركيز المسئوليات وسلطة اتخاذ القرارات في أيدي فئة قليلة في أعلى المستويات الادارية بعيدا عن مجالات الاحتكاك اليومي بالجمهور واحتياجاتهم ، والنتيجة أن الأشخاص الذين يتعاملون مع الجمهور يوميا ويعهد اليهم بأعمال التنفيذ تتجمع لديهم حصيلة هامة من المعلومات لا يفيدون منها حيث أنهم لا يملكون سلطة اتخاذ القرارات ، بينما أصحاب السلطة في قمة التنظيم لا يحصلون على المعلومات الضرورية التي تساعد على تفهم الموقف واتخاذ القرارات المناسبة . لذلك نجد أن الرئيس الذي يملك حق اتخاذ القرارات يعتمد على مرؤوسيه لمداده بمعلومات غير صحيحة لاختفاء أخطاءهم أو تخالفاتهم للقواعد واللوائح وأما بالمساومة حيث يحصلون على امتيازات غير عادية نتيجة لسيطرتهم على هذه الناحية الهامة .

## مصدر الروتين :

يتساءل كروزيير عن مصدر الروتين في التنظيم البيروقراطي وهل هو الصفات الشخصية للموظف ؟ ويحدد كروزيير اجابته بأن مصدر الروتين ليس الفرد في حد ذاته ولكنه تأثير جماعة العمل وجو العمل على الفرد . اذ الموظف الجديد حين يأتي للعمل يواجه بتقاليد وعادات معينة اتفقت عليها الجماعة وتعارفت عليها منذ أمد طويل وازاء هذا الموقف يكون أمام الموظف أحد حلين : اما أن ينصاع لتقاليد الجماعة والعرف الجارى العمل به وهذا شرط قبول الجماعة له كعضو بها ، واما أن يقاوم هذه التقاليد ويرفض الانصياع لها ومن ثم عليه أن يواجه غضب الجماعة ورفضها اياه كعضو بها وانعزاله عن مجموعة الزملاء وهذا ما لا يستطيع كثير من الأفراد تحمله والنتيجة النهائية هى خضوع الفرد للجماعة وقبوله لتقاليدها كأساس لسلوكه في العمل وسرعان ما تضم قائمة الروتين اسما جديدا .

وتزداد مشكلة الروتين تعقدا حين تتضح الحاجة الى معالجة مشاكل تعقد الاجراءات وصعوبة الاتصالات فتصدر مجموعة جديدة من القواعد والنظم هدفها التيسير والتبسيط ولكن مثل هذه القواعد والنظم الجديدة ستؤدى بالضرورة الى تغيير أنماط السلوك السائدة لذلك تواجه عادة بمقاومة من المختصين مما يؤدى الى فرضها بالقوة من مستويات الاشراف العليا وبالتالي تكون النتيجة مزيدا من المركزية والتعقيد .

ان المشكلة الحقيقية في موضوع البيروقراطية هى عدم رغبة الموظف في تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات ، اذ أن ذلك سوف يفتح الباب أمام المنافسة الشخصية والصراع من أجل التقدم وبالتالي يقلل من الاستقرار الذى يتمتع به الموظف الذى يحتوى بالقواعد واللوائح ويترك مخاطر المسؤولية ومتاعب السلطة لمن هم أعلى منه في المستوى . أن الروتين يحمى الفرد من رؤسائه وزملاءه وبالتالي فالكل لديه الخافز على المحافظة عليه وتدعيمه .

## آثار الروتين في الأجهزة البيروقراطية :

تتضح آثار الروتين في التنظيمات البيروقراطية في انخفاض انتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية . وفي الغالب نجد أن الشكوى بين العاملين عامة من كمية العمل بغض النظر عن نوع أو طبيعة العمل ذاته . من ناحية أخرى تظهر آثار الروتين في شكل انعزال اجتماعي ونقص أواصر الصداقة بين أفراد المجموعة الواحدة .



### الحلقة الجهنمية للبيروقراطية :

ان الروتين ونواحي الجمود والتعقيد في النظم البيروقراطية انها هي عناصر متداخلة لما يمكن أن يسمى الحلقة الجهنمية التي تنمو خلال مقاومة الفرد للقيود والقواعد التي تفرض في النظم البيروقراطية . أن نظرية البيروقراطية في اطارها الذي حدده ماكس وبر تدعى أن النظام البيروقراطي هو النوع الأمثل للتنظيم وهو أكثر التنظيمات كفاءة وانتاجية ، ولكن نتائج البحوث لم تؤكد هذا الادعاء ، ذلك أن التنظيم البيروقراطي محدود في قدرته على التطور والتغيير .

وقد حاول كروزيير أن يحدد عناصر هذه الحلقة الجهنمية للبيروقراطية في الآتي :

— القواعد التي تحدد بالتفصيل وظائف كل شخص في التنظيم وتوضع دون أي اعتبار للعامل الشخصي . انها تصف السلوك الذي يجب اتباعه في كل حالة وتحدد من الذي سيقوم بأداء كل عمل ، كما تحدد مجالات الترقى والتقدم .

ومن مثل هذه القواعد قاعدة الترقية بالأقدمية في مثل تلك القواعد نجد أن شخصية الفرد وامكانيات ليست محل اعتبار وبالتالي يضعف الحافز على الابتكار والعمل ، حيث أن مجالات التقدم والترقى محددة مسبقا وليس هناك امكانية لتغييرها عن طريق الكفاءة الشخصية ، في مثل هذه الحالة تنعدم سلطة الرئيس الفعلية على مرؤوسه اذ يعتمد المرؤوس على رئيسه لمساعدته على الترقى والتقدم حيث لا يعدو دور الرئيس تطبيق اللوائح والقوانين دون أن يكون له نفوذ شخصي .

— تركيز سلطة اتخاذ القرارات في التنظيم البيروقراطي في أيدي أناس يبعدون بحكم مناصبهم عن ميدان العمل الحقيقي للتنظيم . ان سلطة اتخاذ القرارات ، وتفسيرها وتفسير القواعد والقوانين كذا القدرة على تغييرها تنجس الى البعد عن مكان تطبيق هذه القواعد . ان المركزية في اتخاذ القرارات تؤدي الى الجمود حيث لا يحصل متخذ القرارات على المعلومات اللازمة له . ان المركزية في التنظيم البيروقراطي تهدف الى منع التحيز والمحسوبية ومنع الرؤساء من التصرف حسب أهوائهم الشخصية ولكنها في الوقت ذاته تضعف الفرص أمام الأفراد للتصرف حسب متطلبات الموقف ومن هنا ينشأ الجمود والشكوى من صعوبة الاجراءات وتعقدها .

— العنصر الثالث من عناصر الحلقة الجهنمية للبيروقراطية هو انعزال فئات العاملين المختلفة وخضوع الفرد لضغط الجماعة . ان التنظيم البيروقراطي يتألف من مجموعة من المستويات الادارية موضوع بعضها فوق بعض دون أن تكون هناك اتصالات كافية بينها . هذا الانعزال يجعل الفرد داخل كل مستوى أو طبقة معرض لضغط غير عادي من زملائه في نفس المستوى اذ يصبح هؤلاء الزملاء هم القوة الوحيدة التي تفصل الفرد عن باقى التنظيم وحيث أن المنافسة بين أفراد المستوى الواحد مطلوبة فإن الطريقة الوحيدة للتمييز بينهم هي الأقدمية وبالتالي تنعدم المنافسة بين أفراد المستوى الواحد وتصبح المنافسة بين المستويات المختلفة . في ظل هذا الوضع يجب على الفرد الامتثال للقواعد والنظم والاجراءات والتقاليد التي تضعها الجماعة التي يعمل معها . ان الجماعة تنمو في محاولة لحياة نفسها ضد الجماعات الأخرى وضد التنظيم بأكمله حيث أن انفصال المستويات وانعزالها يجعل كل مستوى يفكر في مصلحته الخاصة وينفصل عن أهداف التنظيم كوحدة .

هذه العوامل تتفاعل ويتج عنها صعوبات وتعقيدات تنعكس على كفاءة التنظيم وانتاجيته مما يؤدي الى تدعيم المركزية والقواعد الغير شخصية للعمل للبيروقراطية وهما مصدران عناصر الحلقة الجهنمية .

#### البيروقراطية الجديدة (١) :

يرى دونز أن التنظيمات البيروقراطية تنشأ بطريقة من الطرق الأربعة التالية :

— ينشأ التنظيم البيروقراطي نتيجة لتجمع عدد من الأفراد حول زعيم أو قائد بطولى charismatic leader ورغبة منهم في المحافظة على أفكاره ومعتقداته يتحولون الى تنظيم بيروقراطي ( حزب مثلاً ) ويطلق ماكس وبر على هذه العملية تعبير Routinization of charisma (٢) .

— ينشأ التنظيم البيروقراطي من العدم بقرار من شخص أو مجموعة من الأشخاص لتأدية

Downs, A. Inside Bureaucracy, Boston, Brown and Co., 1967 .

(١)

Weber, M., The Theory of Social and Economic Organization Op. Cit., p. 363.

(٢)

وظيفة معينة يعتقدون أنها مفيدة ومطلوبة . ومثال ذلك أن يقرر جماعة من العلماء تكوين اتحاد يضمهم ويدافع عن مصالحهم .

— قد ينشأ التنظيم البيروقراطي نتيجة لانسلاخه عن تنظيم قائم فعلا .

— قد ينشأ التنظيم بارادة بعض الأفراد الذين يروجون لفكرة أو عقيدة معينة .

### وتتفق هذه الطرق الأربعة في الآتى :

— أن التنظيم يكون تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين في بداية انشاءه مهما كانت الطريقة التى أنشئ بها .

— أن التنظيم البيروقراطي يمر عادة بمرحلة مبكرة من النمو السريع ، كما أن التنظيم البيروقراطي لا بد وأن يحصل على معونة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه البقاء والاستمرار .

ويرى دونز أن الأسباب الرئيسية لنمو التنظيم البيروقراطي أو انهياره وكذلك التغيرات البعيدة المدى فيه مرجعها عوامل خارجية في المجتمع أو البيئة المحيطة وليست عوامل داخلية بحتة . أى أن نظرية دونز تقبل فكرة النظام المغلق للبيروقراطية التى لا تعترف بأثر المجتمع على التنظيم .

من ناحية أخرى فان نظرية دونز تفترض أنه اذا كانت الغالبية من شاغلى الوظائف الرئيسية بالتنظيم البيروقراطي من نوعية معينة من حيث السلوك ، فان التنظيم وسلوكه سوف يتصفان بخصائص هذا النوع من البيروقراطيين . ويستطيع التنظيم البيروقراطي أن يحتفظ بأفراد على مستوى عال من الكفاءة بين أعضائه حتى ولو كان يعاني من جمود في النمو والانتعاش ، اذا كان يزيد من الخوافز التى يمنحها لهؤلاء الأفراد .

كذلك يلاحظ دونز أن كل التنظيمات البيروقراطية لها ميول طبيعية للنمو والانتعاش وأنه كلما قدم العهد بالتنظيم كلما حدث الآتى :

— تزداد كفاءة التنظيم من خلال عملية التنظيم واكتساب الخبرة .

— تنمو نظم من القواعد والاجراءات العامة التى تشمل معظم أنشطة التنظيم .

- يتحول اهتمام أعضاء التنظيم من تأدية الوظائف التى أنشئ من أجلها الى المحافظة على بقاء التنظيم وصمان نموه باعتباره مؤسسة مستقلة .
- تميل نسبة الاداريين بالتنظيم الى الزيادة .
- يميل التنظيم ليصبح أكثر تحفظا ألا اذا واجه فترات من النمو السريع أو تغيرت الادارة العليا به .
- يتسع مجال الوظائف التى يقوم بها التنظيم .
- ومن الاستنتاجات الهامة التى يخرج بها دونز من دراسته أن التنظيم الذى يتهده الغاء بعض الوظائف الأساسية ، يعتمد الى تنمية وظائف أخرى بديلة لكى يتمكن من البقاء والاستمرار .

وتحدد نظرية البيروقراطية الحديثة العناصر الآتية للتنظيم البيروقراطى :

- هيكل هرمى للسلطة الرسمية .
- هيكل رسمى للخطوط وشبكات الاتصالات فى التنظيم .
- نظم شاملة من القواعد والتعليمات الرسمية .
- هيكل غير رسمى من السلطة الى جانب الهيكل الرسمى .
- خطوط وشبكات اتصالات شخصية وغير رسمية بين أعضاء التنظيم .
- وظائف وأنشطة محددة بشكل رسمى وموضوعى .
- ولاء شخصى واندماج فى العمل خاصة بين رجال الإدارة العليا .
- ولا شك أن هذه الخصائص التى يذكرها دونز تختلف فى جانب أساسى منها عن خصائص التنظيم البيروقراطى كما حددها ماكس وير ؛ إذ نجد النظرية الجديدة تضم أفكار تتسم كلها بقبول أثر العنصر الانسانى وطبيعة العلاقات الانسانية على السلوك التنظيمى .

ان الفارق الأساسى اذن هو أن نظرية البيروقراطية الحديثة قد أدخلت العنصر الانسانى والسلوك البشرى كمتغير أساسى من محددات السلوك التنظيمى ، كما أن اعتراف البيروقراطية الحديثة بالتنظيمات غير الرسمية Informal يمثل انحرافا أساسيا عن خط التفكير الرئيسى للنظرية الكلاسيكية .

من ناحية أخرى تتبنى النظرية الحديثة فكرة أن أجزاء التنظيم تتنافس

مع بعضها البعض الأمر الذى يؤدى الى تغليب كل منها لأهدافها الخاصة على الأهداف العامة للتنظيم وبالتالي تقل الانجازات الكلية للتنظيم عن المستهدف .

كذلك تشير النظرية الحديثة للبيروقراطية الى أن التنظيمات التى تعمل فى بيئة تتصف بالتغير السريع المستمر وبعدم التأكد تميل الى الاعتماد وبدرجة كبيرة على التنظيمات والاجراءات غير الرسمية بها .

كذلك نرى أيضا اختلافًا أساسيا وجوهريا بين النظرية الحديثة للبيروقراطية وبين نظرية ماكس وبر . فالأخيرة تنكر وجود تحيزات شخصية فى العمل البيروقراطى وتصف حالة من الفصل التام بين الواجبات الرسمية وبين المصالح الشخصية للبيروقراطى ، على حين تقدم النظرية الحديثة فروضا تؤكد سيطرة العوامل الانسانية الشخصية على السلوك التنظيمى . لذلك تشير النظرية الحديثة الى ظاهرة هامة وخطيرة هى احتلال وجود تعارض وتناقض بين أهداف التنظيم العامة وبين الأهداف الشخصية لأعضاء التنظيم . وتوضح النظرية الحديثة أنه فى حالة وجود مثل هذا التناقض فان الحل سيكون بتغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة مما يهدد بانهار التنظيم البيروقراطى وفشله فى تحقيق أهدافه .

وتوضح النظرية الحديثة أن سلوك أعضاء التنظيم البيروقراطى يتحدد وفقا للتفاعل بين تكوينهم النفسى والاجتماعى من ناحية وبين ظروف وطبيعة العمل والتنظيم من ناحية أخرى . كذلك تفترض النظرية أن الموظف البيروقراطى الذى يتصف بالمبادرة والسلوك الابتكارى يميل الى أن يعانى من الاحباط والفشل أكثر مما يحتمل بالنسبة للبيروقراطيين الذين يهدفون الى مجرد البقاء والاحتفاظ بالأوضاع على ما هى عليه .

وبصفة عامة تعكس النظرية الحديثة للبيروقراطية أثر الدراسات السلوكية حيث تعترف بأن هناك اختلافًا أساسيا فى دوافع واتجاهات وميول الأفراد العاملين بالتنظيمات البيروقراطية وتباين فى تركيبهم النفسى والاجتماعى بصفة عامة ، وأن الاختلافات والفروق الشخصية تعكس على السلوك الانسانى داخل التنظيم . وبالتالي فالنظرية الحديثة ترفض فكرة أن هناك نمطاً معيناً من السلوك البيروقراطى ينطبق على كل أعضاء التنظيمات البيروقراطية بلا تفرقة stereotype وتفرق النظرية الحديثة بين خمسة أنواع من البيروقراطيين :

— المستسلمين climbers وهم يركزون اهتمامهم فى الحصول على القوة والدخل السريع

والسلطة وبالتالي تشكل تصرفاتهم وأنماط سلوكهم تبعاً لهذه المفاهيم والقيم التي يؤمنون بها .

— المحافظين conservers وهم يقدسون السهولة في العمل والأمن والضمان security فأقصى ما يسعون اليه هو المحافظة على القدر من القوة أو الدخل أو الهيبة الذي يحصلون عليه فعلاً ولا يسعون الى زيادته أو تعظيمه maximize كما يحاول المتسلقون .

— المتحمسين zeelots وهؤلاء يخلصون لسياسة أو مفهوم أو مبدأ محدد وبالتالي فهم يسعون الى القوة والسيطرة كهدف في حد ذاته وكوسيلة لتحقيق السياسات التي يؤمنون بها .

— المتزئمين advocates وهؤلاء يخلصون لمبادئ أعم وأشمل من المتحمسين . فهم يخلصون للتنظيم ككل وبالتالي فهم في سعيهم الى القوة انما يعبرون عن رغبتهم في التأثير على التنظيم ككل .

— السياسيين statesmen وهؤلاء يبدون اهتماماً بالمشاكل العامة للمجتمع ولا يحرصون تفكيرهم في حدود التنظيم فقط . وبالتالي فهم في سلوكهم انما يحاولون خدمة المجتمع من خلال توجيه أعمال التنظيم .

وبالرغم من هذه الاختلافات الفردية ، فان دونز يرى بأن التنظيم البيروقراطي في حد ذاته عادة ما يضع ضغوطاً على أعضائه لتحويلهم جميعاً الى محافظين في الأجل الطويل .

وفياً يختص بمشاكل الرقابة وأساليبها في التنظيمات البيروقراطية فان نظرية دونز تفترض ما يلي :

— أن جانباً كبيراً من النشاط والموارد في التنظيم البيروقراطي لا يستغل في تحقيق أهداف التنظيم .

— انه من الصعب أن تتم مراقبة السلوك البيروقراطي مراقبة تامة .

— أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما قلت فاعلية الرقابة التي يمارسها أعضاء الإدارة العليا .

— أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما أصبح التنسيق بين أجزائه أقل وأسوأ .

- أنه كلما زادت جهود المشرفين في الرقابة كلما زادت جهود المرؤوسين في محاولة الافلات من الرقابة أو التغلب عليها .
- يترتب على الصراع بين المستويات والأجزاء المختلفة في التنظيم انتقال السلطة والقوة الى المستويات الأعلى .
- أن محاولة الرقابة على التنظيم البيروقراطى الكبير تؤدي الى تعدد أجهزة الرقابة وتداخل أوجه نشاطها . ويعبر دونز عن ذلك بما يسميه « قانون ازدواج الرقابة » .
- هناك اتجاه متزايد للمبالغة في حجم وعدد تقارير وبيانات الرقابة بغض النظر عن طبيعة وأهمية الأعمال موضع الرقابة .

#### الجمود التنظيمى :

ينشأ الجمود التنظيمى نتيجة لبعد المسافة بين المستويات الدنيا من التنظيم وبين المستويات الأعلى ، وبالتالي فكلما كبر حجم التنظيم ، كلما أدى ذلك الى ابتعاد مراكز اتخاذ القرارات عن مراكز التنفيذ الفعلى الأمر الذى يقلل من حرية المستويات الدنيا في الحركة ويخفض من قدرتها على التصرف ، كذلك تنجى عملية اتخاذ القرارات الى البطأ واستنفاد وقت أطول . وينعكس هذا في شكل جمود في العمل وبطء في الاجراءات . يتضح اذن من هذا العرض للنظرية الحديثة للبيروقراطية مدى اختلافها عن نظرية ويبر . والصفة الأساسية التى تميز هذه الاتجاهات الحديثة في دراسة البيروقراطية هى ادخال العنصر البشرى والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطى .

#### ثالثا - نظريات التقسيم الإدارى : Theories of Departmentalization

بعد ثبوت فشل نظرية البيروقراطية في تقديم تفسير سليم للسلوك التنظيمى بدأ تيار جديد من التفكير في موضوع التنظيم ينمو ويقوى . وقد عبر كتاب كثيرون عن هذا التيار الجديد الذى نطلق عليه اسم نظريات التقسيم الإدارى .

وتشارك نظريات التقسيم الإدارى ( أو الإدارة الادارية ) نظرية البيروقراطية خصائصها العامة من حيث التركيز على العمليات الداخلية للتنظيم ، والاهتمام بمظاهر

الآداء المادى أو الفسيولوجى للعمال أى نظرهم الى العمل من الناحية الفسيولوجية أساسا وليس من الناحية الانسانية .

والمشكلة الأساسية التى اهتمت بها نظريات التقسيم الادارى هى الآتية :

أخذاً فى الاعتبار أن للتنظيم هدفا معينا يسعى للوصول اليه ، فانه من الممكن تحديد وحدات العمل الضرورية لتحقيق هذا الهدف وتتضمن تلك الأعمال عادة أنشطة مختلفة فى مجالات الانتاج والخدمات . كذلك تنطوى تلك الأعمال على أنشطة رقابية وادارية مختلفة تهدف الى التنسيق بين وحدات العمل المختلفة وتأتى بعد ذلك عملية تجميع تلك الوحدات من العمل فى وظائف ، ثم تركيب الوظائف فى وحدات ادارية صغيرة وتجميع الوحدات الادارية الصغيرة فى وحدات ادارية أكبر وهكذا الى أن تصل بالتنظيم الى عدد من الادارات العليا أو الرئيسية .

والمعيار الأساسى الذى تستخدمه نظريات التقسيم الادارى هو أن تتم عمليات التنظيم تلك بشكل يجعل نفقات العمل والأداء أقل ما يمكن . وعلى هذا الأساس فان نظريات التقسيم تعطينا الأسلوب التقليدى أو الكلاسيكى فى التنظيم Organizing والذى يتلخص فى الخطوات الآتية :

- تحديد الهدف .
- تعيين الأعمال والأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف .
- تجميع الأعمال أو الأنشطة المتماثلة أو المتكاملة فى وظائف (Jobs) .
- تجميع الوظائف المتماثلة أو المتكاملة فى أقسام sections
- تجميع الأقسام المتشابهة أو المتكاملة فى ادارات departments

وتنظر نظرية التقسيم الى القسم أو الادارة ( department ) باعتباره مجموعة من الأنشطة ينبغى اعادة توزيعها على الأفراد العاملين بالقسم أو الادارة وهنا تمثل مشكلة التوزيع Assignment Problem ركنا أساسيا من أركان النظرية حيث تنص على أنه فى حالة التنظيمات التى تتخذ شكلا هرميا فان اى عمل يجب أن يحتوى على أنشطة تتعلق بادارة واحدة فقط وهى الادارة التى يعمل بها الفرد القائم بالعمل .



وقد حددت نظرية التقسيم الإداري أنه يمكن توزيع الأعمال على أجزاء التنظيم استنادا إلى المعايير الآتية :

Purpose	— الهدف أو الغرض
Process	— المرحلة أو العملية
Person	— الفرد
Place	— المكان

ويرى جوليك (١) أن معيار التقسيم المناسب يختلف من تنظيم إلى آخر بحسب الظروف السائدة والنتيجة المرجوة .

يتضح لنا إذن أن نظريات التقسيم الإداري تركز على عملية تقسيم التنظيم إلى إدارات وبالتالي فهي تهتم بعنصر التخصص specialization وتكوين الهيكل التنظيمي . ولا يزال هدف الكفاءة هو ما تسعى نظريات التقسيم الإداري إلى تحقيقه ولكن تركيز النظرية هو على أساليب ووسائل تحقيق الكفاءة . وفي هذا الصدد تحدد النظريات عددا من المبادئ التي يجب اتباعها مثل مبادئ وحدة الأمر ، وتحديد نطاق الإشراف ، وتعادل السلطة والمسئولية ، وغير ذلك من مبادئ التنظيم التقليدية .

---

(١) Gulick, L. and Urwick, L. ( eds. ) Papers on the Science of Administration. N.Y. Institute of Public

Administration, 1937.

## رابعاً - المفاهيم الأساسية للتنظيم الإداري :

تمثل أهم مفاهيم التنظيم باعتباره وظيفة إدارية فيما يلي :

× توزيع الأنشطة والمهام المختلفة بين أجزاء الهيكل التنظيمي ( أى تحديد اختصاصات الإدارات والأقسام المختلفة بالتنظيم ) .

× تعيين السلطات والصلاحيات التي تخول للمستويات المختلفة من شاغلي وظائف التنظيم ( تتضمن هذه الخطوة عملية تفويض السلطة ) .

× تحديد أسس المحاسبة والمسائلة وحدودها لكل من شاغلي وظائف التنظيم .

× ترتيب نمط تدفق العلاقات التنظيمية بين شاغلي الوظائف ( علاقات الإشراف والرئاسة والمرؤوسية ) .

× تحديد القواعد والضوابط التي يلتزم بها شاغلو الوظائف التنظيمية ( السياسات ) .

× تحديد إجراءات ونظم العمل في مختلف المجالات .

× تنظيم أساس استخدام الموارد المادية وضبط علاقاتها بالافراد ( من له حق استخدامها اومتى وكيف ؟ ) وتنبؤ العملية التنظيمية في سلسلة من القرارات الادارية الصادرة عن الإدارة العليا للمنشأة يحتويها عادة ما يسمى « الدليل التنظيمي » ORGANIZATION MANUAL

إن التنظيم هو الهيكل الذى تنساب فيه السلطة والمسئولية في خط مباشر من الرئيس الأعلى الى المرؤوسين . وفي كل مستوى تال ، تتشابه السلطة والمسئولية من حيث النوع ، ولكنها يكونان أقل في نطاقهما من السلطة والمسئولية في المستوى الأعلى مباشرة . فكل مدير مسئول عن أعمال جميع من هم تحت رئاسته وكل شخص في خط السلطة له رئيس واحد مباشرة . ويتحمل هذا التنظيم المسئولية كاملة عن العمليات وله السلطة الكاملة

لاصدار الأوامر حين الضرورة . ويعاون المديرين التنفيذيين مستشارون  
تكمين سلطاتهم في اعطاء الأفكار والنصائح والخدمات ، فالاستشاري لا يأمر  
إلا اذا كانت هذه السلطة قد فوضت له خصيصا .

## عناصر التنظيم :

### × السلطة والمسئولية :

تتضمن كل المهام الادارية قدرا من السلطة والمسئولية إذ أن خطوط السلطة والمسئولية تشكل النسيج الذي يربط التنظيم ويجمعه في وحدة واحدة بدلا من أن يكون عددا من الأجزاء غير المترابطة أو غير المتناسقة .

وعلى سبيل المثال فإن العلاقة بين المشرف على الإنتاج وبين رجاله تتوقف على موضوع السلطة ، إن للمشرف سلطة في توزيع الأعمال المختلفة بين الرجال وتحديد مواعيد بدء العمل في طلبية جديدة . وكذلك فإن مدير المبيعات له سلطة توزيع البائعين على مناطق البيع المختلفة .

ولكن السلطة تحمل معها المسئولية ، ان مشرف الإنتاج مسئول عن التأكد من أن العمل تم في الوقت المحدد . وهو مسئول عن التأكد من أن السلع من مستوى الجودة المحدد . كذلك فإن مدير المبيعات مسئول عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للتأكد من تحقيق أهداف البيع .

ولكن طبيعة السلطة والمسئولية ليست واضحة تماما لأول نظرة ونظرا لاهمية هذين المفهومين لفهم مبادئ التنظيم الأساسية فسوف نببحثها في شيء من التفصيل على النحو التالي :

### × السلطة :

ما هي السلطة ؟ ماذا نعني عندما نقول إن رئيسا أو مراقبا ، أو مشرفا له سلطة ؟ إننا نجيب عن هذا التساؤل عادة في صيغة قانونية . السلطة هي حق إصدار الأوامر ، انها حق

طلب أنواع معينة من الأداء ، ان المدير له القوة لأن يحدد الأعمال ، أو أن يشترى المعدات ، أو أن يحدد متى يبدأ العمل بالنسبة لطليبة معينة .

إن السلطة ليست بلا حدود . . فالكثير من سلطات المدير الرئيسى قد تؤخذ منه ، بخصوصا في مجال علاقات العمل . . فالمدير يستطيع أن يوقع عقوبات على العمال في حدود قواعد معينة ، وذلك اذا كان العمال يعملون في ظل عقد عمل ويخضعون لنظام العمل الذى تصدره الدولة ، وقد يحتاج رئيس شركة الى موافقة مجلس الادارة قبل انفاق مبلغ كبير من المال لتوسيع المصنع .

ان السلطة محدودة أيضا بطريقة أخرى . فقد يكون للمدير سلطة كاملة أن يطلب التعاون التام من مرؤوسيه ، ولكن ما مدى فعالية هذه السلطة على سبيل المثال اذا كان العمال الذين يقومون بتشغيل آلة معينة ليس لهم رغبة في العمل بمعدل أسرع ؟ ان العمال في أى مستوى تنظيمي قد يواجهون عقوبة الفصل ، اذا هم عارضوا بشكل علني التوجيهات الشرعية . ولكن الشخص قد يستطيع الامتناع عن التعاون بشكل كامل دون أن يكون قد خالف بذلك أى توجيهات بشكل علني .

لذلك فان السلطة الفعالة EFFECTIVE AUTHORITY تعتمد - الى حد بعيد - على درجة قبول المرؤوسين لها .

ان حقائق الموقف جعلت المديرين ينظرون أكثر فأكثر الى السلطة من أسفل الى أعلى BOXTOM - UP . ففى بعض الأحيان نجدهم يتحملون جهدا أكبر ليتأكدوا من قبول العاملين لأمر أو خطة ما قبل البدء بالتنفيذ . إن المديرين قد تعلموا أن يكونوا على حذر من أن أى تغير في أنماط العمل سوف يواجه بمقاومة .

فلنفرض - وهذا من قبيل سرد واقعة متكررة - أن أحد المديرين قرر أن يعيد توزيع بعض العاملين على أعمال جديدة أو مختلفة .

وعادة نجد أن نقل الشخص من عمل الى آخر لا بد وأن يثير في ذهنه تساؤلات : لماذا ينقل هو ؟ هل هذا بسبب عدم نجاحه في عمله العادى ؟ هل يستطيع أن يحقق نفس القدر من المال في عمله الجديد . . . ؟ هل سيتمكن من أداء عمله الجديد بنفس الكفاءة كما

كان في عمله الحال الذي تعود ويشعر بالارتياح فيه ؟ . . إن المدير قد يكون له حق نقل العامل ، ولكن العامل يستطيع المقاومة ، قد لا يستطيع أن يعارض أوامر المدير صراحة . ولكنه يستطيع أن يبذل جهدا « ضئيلا » لتعلم العمل الجاد . إنه يستطيع أن يعمل بكفاءة أقل عن عمد ، ربما على أمل أن يعاد مرة أخرى الى عمله القديم .

#### × المسئولية :

إن السلطة تحمل معها دائما المسئولية . إن المدير مسئول عن التأكد من أن النفقات في حدود المقرر ، وأن مواصفات الجودة تم تحقيقها ، أو أن الانتاج تم في الوقت المحدد . ويكون مدير المصنع مسئولا عن اتمام تحقيق أهداف الانتاج ، وعن الاشراف على المديرين في المستويات التالية له . ويكون العامل اليدوى مسئولا عن تحقيق الحد الأدنى لمعايير الانتاج ، وعن المحافظة الكافية على الآلات والمعدات المعهود بها اليه .

إن المسئولية هي الالتزام بأداء بعض الواجبات ، وذلك لتحقيق نتائج معينة .

وقد يتم التعبير عن هذا الالتزام في عبارات محددة ، كما هي الحال عند انتاج عدد محدد سلفا من المنتجات . وعادة تكون المسئولية عامة . مثال ذلك أن نقول ان المدير مسئول عن الحفاظ على علاقات عمل جيدة . ولكن ما هي علاقات العمل الجيدة ؟ هل يمكن القول أن علاقات العمل تكون جيدة حينما يسود التجانس والوثام على حساب كمية الانتاج وجودته ؟ هل تعنى علاقات العمل الجيدة أن المدير يجب أن يكون محبوبا من رؤوسه . . ؟ إن المسئولية التي تصاغ في عبارات عامة لا تكون دائما واضحة .

إن المسئولية يجب أن تقترن بالسلطة ، فإذا كان المدير سوف يتحمل مسئولية تحقيق نتائج معينة ، فإنه من المعقول أن يحصل على السلطة الكافية التي تمكنه من تحقيق هذه النتائج .

ويشعر كثير من المديرين - على سبيل المثال - أنهم لا يمكن أن يكونوا مسئولين بالكامل عن علاقات العمل والعلاقات الشخصية الجيدة مع رؤوسهم . فلمنهم في الغالب ليس لهم إلا تأثير محدود في ظروف العمل . وتكون سلطتهم في التعيين ، والفصل ، وتوقيع الجزاءات ، غالبا محدودة جدا ، وهذا الاعتقاد من جانب المديرين صحيح الى حد بعيد .

ومن الأسئلة المحيرة هو : ما اذا كانت المسئولية قابلة للتفويض ؟

إن أى مدير لا يستطيع فى النهاية أن يتخلص من مسئوليته فقد يجعل مدير المصنع المشرفين التابعين له مسئولين عن تحقيق أهداف الانتاج . ولكن فى نهاية الأمر فانه يظل مسئولا عن النتائج العامة . ولكن القول بأن المسئولية غير قابلة للتفويض يبدو متناقضا حيث أن كل شخص فى التنظيم يعطى قدرا من المسئولية .

وهذا التناقض الظاهرى يمكن توضيحه اذا فكرنا فى المسئولية بمعنى المحاسبة أو المساءلة accountability . فمدير المصنع ، مثلا ، يمكن مسأئلته أمام رؤسائه عن النتائج العامة . فى نفس الوقت ، فإن المراقبين مسئولون أمامه عن تحقيق الأهداف المسندة اليهم . ولذلك يجب أن نفكر فى المسئولية فى اطار المساءلة .

× تفويض السلطة :

إن تفويض السلطة هو من أهم العمليات الأساسية فى التنظيم الادارى . ان المدير فى قمة التنظيم تكون له كل السلطة لعمل أى شىء لتحقيق أهداف الشركة . ولكن قيام التنظيم فى الأساس يعود الى عدم قدرة شخص واحد على أداء كل الأعمال واتخاذ القرارات المطلوبة . فالشخص يجب - فى الواقع - أن يكرر نفسه ، وهذا يعنى أنه يجب اعطاء شخص آخر سلطة اتخاذ بعض القرارات وأداء بعض الوظائف .

× أهمية التفويض :

إن التفويض هو - عادة - أكثر العوامل حساسية فى تحديد كفاءة المدير . وقد يكون التفويض هو الوسيلة الوحيدة لجعل بعض الأعمال ممكنة التنفيذ اذا كان لديه قدر كبير من التفاصيل التى يجب أن يأخذها فى الاعتبار . فقد ينفق المدير وقتا طويلا فى استيفاء تقارير الانتاج والتكاليف ، بحيث لا يبقى لديه وقت كاف للمشكلات الاساسية ، مثل تخطيط جداول العمل سلفا لتجنب الظروف التى تحدث فى آخر دقيقة وتدريب العمال الجدد . إن أمله الوحيد أن يجعل شخصا آخر يباشر جانبها من وظائفه .

× لماذا لا يفوض كثير من المديرين سلطاتهم :

بالرغم من الأهمية المقررة للتفويض ، فإن كثير من المديرين يفوضون جانبا قليلا من سلطاتهم فقط . وسبب هذا الموقف يكون في أغلب الأحيان واضحا . ان معرفة المديرين بمسئولياتهم النهائية عن النتائج ، تجعلهم لا يثقون في القرارات التي يتخذها آخرون نيابة عنهم .

فالمدير عادة يفكر كالآتي : « إنها مسئوليتي اذا لم تسر الأمور كما يجب ، وليست مسئولية المرؤوسين » .

وبعض المديرين الآخرين يناقشون هذا الموضوع من زاوية أخرى فيقولون إنهم لا يتعاملون مع التنوع المطلوبة من الأفراد الذين يستطيعون اتخاذ القرارات السليمة .

« إنهم لا يعرفون القدر الكافي عن أعمالهم ، ناهيك باخذ بعض القرارات التي من المفروض أن اتخذها أنا » .

والآخرون يدعون أنهم يستطيعون أداء الأعمال المطلوب تفويضها أسرع مما لو تركت للمرؤوسين :

« في الوقت الذي أكون قد دربت شخصا الى الحد الذي يتمكن من أداء العمل بكفاءة ، فأنني أكون قد أنفقت وقتاً أطول مما لو أدت العمل بنفسى » .

كما قد يعود التردد في التفويض الى رؤساء المدير ذاته ، فاذا كان مفهوم الرئيس عن الادارة الجيدة أن كل مدير يجب أن يتخذ كل القرارات بنفسه ، ويراقب العمل مراقبة شديدة ، فإن المناخ الادارى يكون أقل ملاءمة لفكرة التفويض .

وأخيرا ، فان عدم التفويض الفعال قد يكون - ببساطة - نتيجة لعدم معرفة كيفية التفويض .

ان التفويض الفعال لن يحتاج الى درجة كبيرة من المهارة . أنه ليس مجرد التخلي عن جانب من السلطة ونسيانها . فإن المفوض يجب أن يتأكد من صلاحية القرارات التي هو مسئول عنها في النهاية .

وفي أحيان كثيرة يجب عليه أن يقرر ما اذا كان سوف يدعم المفوض اليه في قرار اتخذ  
اذا كان يعتقد أن القرار غير حكيم ؟ .

### **أنماط التنظيم : ORGANIZATIONAL STYLES**

هل تتفق المنشآت المختلفة في أنماطها التنظيمية ؟

تختلف المنشآت في أنماطها التنظيمية ، وتلعب هذه الاختلافات حول المحاور  
الآتية :

- × أسلوب تحديد الأهداف والقيم التي ينبغي أن تتجه الجهود لتحقيقها والتي ينبغي أن يقاس النجاح والنمو وفقا لها .
- × أسلوب ترتيب العلاقة بين الفرد ( الانسان العامل ) وبين المنشأة ( حقوق وواجبات كل منها قبل الآخر ) .
- × أسلوب ضبط السلوك ورقابته داخل التنظيم ( ما يجوز وما لا يجوز ) .
- × تحديد الصفات الانسانية والسلوكية التي يجب مكافأتها وتلك التي تستحق العقاب .
- × أسلوب ترتيب العلاقات بين الأفراد داخل التنظيم .
- × أسلوب مواجهة التنظيم للمتغيرات الخارجية .

وبالتالى ، فان الادارة عليها واجب اختيار وتصميم النمط التنظيمى المناسب لطبيعة  
المنشأة وظروفها والبيئة المحيطة بها . ويعتبر النجاح في تصميم هذا النمط التنظيمى  
المناسب من العوامل الأساسية في نجاح المنشأة .

### **دورة حياة التنظيم : ORGANIZATIONAL LIFE-CYCLE**

التنظيم في معناه الحديث كائن حى يتطور وينمو بمراحل حياتيه متباعدة ، ومن  
النماذج الشائعة في وصف هذه المراحل النموذج الثلاثى (THREE-STAGE MODEL) والذي  
يميز عادة بين ثلاثة مراحل :

- × مرحلة التنظيم الصغير SMALL .
- × مرحلة التنظيم المتكامل INTEGRATED .
- × مرحلة التنظيم المتنوع DIVERSIFIED .



والفكرة الأساسية أن المنظمة في كل مرحلة من مراحل التنظيم تحتاج الى غط  
وأساليب للإدارة تختلف عن المراحل التالية ، ومن ثم فإن المهارات الادارية وأساليب اتخاذ  
القرارات وطبيعة العلاقات التنظيمية ستختلف في مراحل حياة التنظيم المختلفة .

هل يمكن وصف الملامح المميزة لكل مرحلة من دورة حياة التنظيم ؟

وفيا يلي نبين أهم الخصائص المميزة لكل من المراحل الثلاثة :

#### المرحلة الأولى : التنظيم الصغير :

- منتج واحد / أو خط منتجات وحيد .
- قناة توزيع وحيدة أو مجموعة بسيطة من قنوات التوزيع .
- تنظيم بسيط ، الجانب الرسمي محدود .
- لا يوجد تنظيم رسمي للبحوث . الأمر يتوقف على اهتمام المالك .
- الملاحظة الشخصية .
- نظام شخصي غير مقنن .

#### المرحلة الثانية : التنظيم المتكامل :

- خط منتجات وحيد .
- مجموعة واحدة من قنوات التوزيع .
- تنظيم يقوم على التخصص الوظيفي .
- تنظيم رسمي للبحوث تطوير المنتجات والعمليات :
- بداية الإعتماد على معايير موضوعية .
- نظام شخصي بالنسبة للأمور .

#### المرحلة الثالثة : التنظيم المتنوع :

- خطوط منتجات متعددة .
- شبكة من قنوات التوزيع المتعددة .
- تنظيم يقوم على التخصص في ضوء علاقات السوق والمنتجات .
- تنظيم رسمي أوضح لبحوث التطوير والتنمية .

- معايير موضوعية تعتمد مؤشرات العائد على الإستثمار وحصة المنشأة في السوق .
- نظام موضوعى يقوم على تحليل النتائج والإنجازات .

وبصفة عامة ، فان التنظيم باعتباره كيان ديناميكى يمر بأطوار متتالية كالآتى :

- × طور النشأة .
- × طور النمو .
- × طور النضوج .
- × طور اعادة التكوين .
- × طور التقادم .

ماهو الاستنتاج الأساسى من هذه الحقيقة عن دور حياة التنظيم ؟

إن التنظيم يجب أن يكون موضوعا للدراسة والتخطيط والمتابعة .

إن مسؤولية التخطيط التنظيمى تقع بالدرجة الأولى على عاتق الإدارة العليا .

× عملية التنظيم :

إن هناك ثلاثة مراحل أساسية فى عملية التنظيم :

- ١ - اقامة العلاقات بين ألوان النشاط المطلوبة لتحقيق الأهداف فى صورة مراكز على الهيكل التنظيمى .
- ٢ - تحديد المعايير للمخبرات العقلية والمادية المطلوبة لممارسة المسؤوليات لكل مركز ، وتعيين الأشخاص ذوى المهارات المطلوبة .
- ٣ - توفير جميع الموارد الأخرى لكل مركز ، وهى المواد ، والآلات ، والأموال والسلطة اللازمة لإنهاء الأعمال .

× تنظيم المشروع ككل :

تجاهل الخرائط التنظيمية هو واحدة من أكثر الهوايات انتشارا فى الادارة ويعود ذلك الى أسباب شائعة ، منها : غو الشركات وتعدد المشكلات الفنية والادارية ، بالإضافة الى

الرغبة في التغيير ، والمناقشات السياسية داخل الشركات ، وتصارع الشخصيات ، وعدم تفهم أهداف التنظيم .

إن المشروعات تنظم من أجل تخفيض الاسراف الى الحد الأدنى ، ورفع كفاءة التشغيل الى أقصى حد . والسبب في الانحراف بين المهدف الحقيقي للمشروع وبين ما نراه فعلا هو أن هذه المشروعات يعمل بها بشر وبالرغم من وجود قواعد ترشد لأساليب العمل الجماعى ، إلا أنه ليس هناك معلومات كافية لرسم الهيكل المناسب للمشروع .

× اعداد الهيكل التنظيمى :

إن الخطوات التى يمر بها اعداد هيكل للتنظيم هى :

١ - تحديد الأهداف والأنشطة المباشرة : يجب تحديد الأهداف وتحليلها بدقة للتأكد من الوظائف المطلوب القيام بها لتحقيق تلك الأهداف .

٢ - تحديد الأنشطة المساعدة : وهذه هى الأعمال المطلوبة لخدمة أو دعم الوظائف الأساسية ، وتشمل هذه الأعمال : تدبير الموارد اللازمة ، وتوفير وتدريب العاملين ، وشراء المعدات والآلات ، وغيرها من الأعمال المساعدة على أداء الوظائف الأساسية .

٣ - تجميع أو تجزئة الأنشطة : والخطوة التالية هى تجميع الأنشطة ، أو تجزئتها ، كلما كان هذا أو ذاك ممكنا ، ويتم التجميع ، أو التجزئة ، على أساس حجم العمليات المتوقعة . فإذا كان حجم العمل المتوقع كبيرا الى حد يتطلب كل وقت العمل الذى يبذله شخصان ، فلا بد من تعيين شخصين لأداء هذا العمل .

أما اذا كان حجم العمل المتوقع قليلا ، فانه يجب فى هذه الحالة تجميعه مع عمليات أخرى مشابهة .

٤ - خلق التقسيمات التنظيمية : وبمجرد تحديد المراكز المختلفة للعمل يجب تجميعها فى تقسيمات ( أو وحدات ) تنظيمية . وهذه قد تسمى : أقساما ، أو ادارات ، أو قطاعات ، أو مكاتب ، أو وحدات ، ومن أهم الأسس الشائعة فى هذه العملية :

× العمليات الانتاجية .

× الوظائف .

× العملاء .

× السلع المتجة .

× المنطقة الجغرافية .

× تجميع التقسيمات التنظيمية لتكوين الهيكل الكامل :

أنواع الهياكل التنظيمية :

تنقسم أنواع الهياكل التنظيمية عادة الى :

( ١ ) تنفيذى .

( ٢ ) تنفيذى واستشارى .

( ٣ ) تنفيذى ووظيفى استشارى .

( ٤ ) وظيفى .

التنفيذى :

وهو أكثر الأنواع انتشارا ، حيث إن كل التنظيمات الصغيرة تقريبا تسير وفقا له . .  
وهو نمط بسيط حيث تدفق السلطة والمسئولية من أعلى الى أسفل فى شكل مباشر الى  
المرؤوسين .

وفى هذا النمط من الهيكل ، فإن كل مدير تنفيذى مسئول عن اختيار وتدريب  
رجالها ، والاحتفاظ بمخزون كاف من الموارد والمستلزمات ، والحصول على الآلات  
اللازمة ، وامساك سجلات لتسجيل كل العمليات التى تتم .

التنفيذى والاستشارى :

فى التنظيمات الكبيرة تنشأ وظائف غير مباشرة باعتبارها مراكز ادارية مستقلة ، يشار  
اليها بالوحدات الاستشارية .

وفى التنظيم التنفيذى الاستشارى تدفق السلطة من أعلى الى أسفل حتى أدنى  
مستوى تنظيمى ، وذلك بالنسبة للأجزاء التنفيذية فقط فى التنظيم . أما الوحدات  
الاستشارية فإن تدفق السلطة يقتصر على الأفراد داخلها فقط .

## تنفيذى ووظيفى استشارى :

ان النمط التنفيذى الوظيفى الاستشارى يتخذ نفس الشكل السابق ، ولكنه يختلف فى طريقة العمل . فالوحدات الاستشارية المتخصصة يكون لها سلطة فوق الوحدات الاستشارية الأخرى ، والوحدات التنفيذية أيضا ، وذلك فما يخص مجالات عملها المتخصصة ، وعلى سبيل المثال ، اذا نشأت مشكلة أفراد فى ادارة الإنتاج ، فإن لمدير شئون الأفراد السلطة لحل تلك المشكلة . ويختص الاستشارى فى التنظيم التنفيذى الاستشارى بتقديم النصيحة فقط للتنفيذيين ، والادارات الاستشارية الأخرى ، ولكنه لا يملك أن يوجه اليهم أوامر ، أو توجيهات ما .

## × كيف تحكم على التنظيم الفعال ؟

للحكم على فعالية أى تنظيم ، يجب علينا دراسة طبيعة الادارة فيه . إن تشخيص الادارة يتناول بالطبيعة عيوبها ، ويجب تذكر أن معظم تلك العيوب بعكس عيوبها فى الأفراد ، وأن قليلا جدا منها ينتج من مؤثرات خارج السيطرة . وبعض العيوب قد تنشأ من خليط من العوامل التى يصعب تمييز تأثير كل منها منفردا .

## القصور فى العمل :

الجمود فى العمل أو التقصير فيه يعتبر عيبا خطيرا فى الإدارة . ويحدث هذا العيب حينما يستبعد أحد الأفراد جانبا من مسؤولياته . ويكون ذلك عن عمد فى الغالب ، أو حين يقصر عن أداء مسؤولياته كلها لفترة من الزمن .

ويحدث القصور الجزئى بشكل متكرر ، فرجل الانتاج قد يهمل فى ترتيب مكان عمله ، والبائع قد يهمل عميلا معينا أو فئة من العملاء ، والمحاسب قد يهمل مطابقة بعض التفاصيل مع دفتر الأستاذ العام ، والشخص المسئول عن اعدادات تعاقد معين قد يهمل فى طلب استشارة قانونية . وتعتبر درجة شيوع مثل هذا القصور فى المنشأة عن طبيعة الادارة فيه بوضوح كامل .

وينتج القصور الجزئى من عيوب هيكلية متنوعة ، ربما يكون أول عيب يخطر على البال منها هو التقصير فى تحديد مسؤولية الفرد بشكل جيد حتى يفهم واجبه ، وربما تكون

مسئوليته كبيرة جدا ، بحيث يعوزه الوقت لأدائها بشكل كامل ، وربما يكون الواجب المهمل غير متوافق مع واجبه الرئيسى - وهذا عادة يغرى بالإهمال .

ومن ناحية أخرى ، قد ينشأ التقصير من علاقات غير جيدة ، فربما لعدم فهمه لالتزاماته ، يتصور الفرد أنه حر في استخدام تقديره الخاص ، ربما يكون رئيسه مقصرا في إرشاده كما أن هناك احتمالات أخرى كذلك .

#### التأخير في العمل :

إن هذا العيب الخطير يختلف في الدرجة فقط عن عدم النجاح في العمل ، ولكنه يحتمل أن يكون أكثر شيوعا .

إن التأخير في العمل يمكن أن يتفشى ويصبح سمة مميزة لمنشأة بأكملها . ويمكن بالتأكيد أن نتوقع تأخير العمل في المنشأة التي تعاني من «زيادة التنظيم عن الحدود» وتعرض الإدارة - بصفة خاصة - لهذا العيب ، حين يكون اعتماد التنظيم في العمل من خلال الجماعات أو اللجان ، أو على أى شكل آخر من العمل المشترك . فالمشاورات تستغرق وقتا ، ولا بد من الانتظار للحصول على الاتفاق العام .

وللمسؤوليات المتداخلة تأثير مشابه ، فكل شخص ينتظر الآخر لكي يعمل . من ناحية أخرى ، فالتأخير يمكن أن يحدث من العادات الشخصية السلبية ، أو من الإشراف غير الفعال .

#### الأعمال الخاطئة :

إن عمل الشيء خطأ هو عادة عيب في الأفراد ، وليس في التنظيم ، ومع ذلك فالأعمال الخاطئة يمكن أن تنبع من حجم العمل الزائد الذي يغرى بالقرارات المتسريعة .

وتعود الأعمال الخاطئة ، الناشئة عن عدم الكفاءة ، إلى الوصف غير السليم للعمل ومن ثم لا يمكن العثور على الشخص الكفء لشغله .

#### نقص كمية المجهود :

قد يكون العمل الذى يؤديه الفرد على مستوى جودة مقبول ، ولكنه قد لا يحقق قدرا كافيا منه . وهذا عيب شائع في الأفراد .

السبب الواضح لهذه الحالة هو التحديد غير الدقيق للمسئولية ، وقد يحدث هذا أيضا نتيجة لتتابع عمليات التفويض أكثر مما يجب ، بحيث توزع المسئولية توزيعا كبيرا ، الأمر الذى يؤدى إلى زيادة نسبة العمل الإشرافى إلى العمل التنفيذى الفعلى . ومثل العيوب الأخرى ، فإن هذا العيب قد ينشأ أيضا عن ضعف الإشراف .

إن الفشل فى الانتاج - أكثر من أى عيب آخر فى الادارة - قد ينشأ بسبب انخفاض الروح المعنوية ، والروح المعنوية المنخفضة قد تنبع من أسباب تنظيمية أو شخصية .

إن معظم الناس يرغبون فى معرفة ماهو متوقع منهم . . ومن الذى يتوقعه ؟ إذا أجبر شخص بأن يعمل أشياء كثيرة جدا تبدو غير متلائمة مع مفهومه هو عن واجباته فان حماسه للعمل لا بد وأن يخفت . ويسوء التنظيم غير السليم إلى الروح المعنوية بطرق مختلفة ومن ثم يحدث دائما النقص فى كمية العمل .

#### الجهـد الضائع :

قد يحدث الجهد الضائع نتيجة لعدم تحديد الأعمال بحيث يحاول شخص ما أن يؤدى عملا يقوم به شخصا آخر أو يجب أن يقوم به وقد يحدث أيضا اذا فشل الإشراف فى تقييد هؤلاء الذين يجبون أن يتدخلوا فى أعمال الآخرين .

إن أكثر العيوب الادارية وضوحا هو الفشل فى ابتكار أبسط طريقة لأداء العمل وعندما يتم العمل بصفة جماعية ، فإن كمية الجهد المبذولة تكون كبيرة ويتحقق ضياع نسبي أكبر فى المواهب .

وحيث يحدث هذا بشكل متكرر فى المستويات الادارية العليا ، فإنه ضياع لأحسن المواهب ، وللمسئوليات المتداخلة تأثير مشابه .

وهناك سبب آخر للمجهود الزائد هو الفشل فى فهم المسئوليات المتناسقة .

#### اختبارات التنظيم الجيد :

إن كفاءة وفعالية هيكل التنظيم يمكن اختبارها بتطبيق المعايير الآتية :

١ - هل القيادة فعالة ؟

- ٢ - هل هذه القيادة مرتبطة بالأهداف والسياسات الأساسية بطرق تضمن تحقيق تلك الأهداف . ؟
- ٣ - هل هناك ضمان لتحقيق الأهداف من خلال توفير المتطلبات اللازمة للعمل لكل مركز في التنظيم .
- ٤ - هل هناك مزيد جيد من القدرات لمعالجة المشكلات بطرق اقتصادية وفعالة .
- ٥ - هل هناك استقرار تنظيمي وهل يستطيع التنظيم تحمل فقد بعض الأفراد دون أن تتأثر فعاليته ؟
- ٦ - هل هناك مرونة تنظيمية ، بمعنى : هل يستطيع التنظيم مواجهة تقلبات مفاجئة أو مؤقتة في ظروف العمل دون أن يفقد كثيرا من كفاءته ؟
- ٧ - هل يمتلك التنظيم القدرة على النمو ؟ وهل أعد الأفراد به للتقدم الوظيفي ؟
- ٨ - هل تسود التنظيم روح معنوية عالية ؟

#### فكرة هامة :

يجب أن يتناسب الهيكل التنظيمي ويتوافق مع أهداف المنشأة وظروفها ، وبذلك يصبح إطارا جيدا للمساعدة على حل المشكلات ، لا أن يتسبب في خلق المشكلات .

### نظم العمل : SYSTEMS AND PROCEDURES

لا تكتفى الإدارة العليا بتحديد الأهداف والسياسات وبناء التنظيم ، وإنما تحاول أن تهيب الظروف في المنشأة بما يضمن التنفيذ السليم للاختصاصات والواجبات التي يتضمنها التنظيم .

ومن هنا يأتي إهتمام الإدارة العليا باعتماد والتأكد من تنفيذ مجموعة ( النظم وطرق العمل ) التي تحدد الاجراءات والخطوات الواجب اتباعها في تنفيذ كل عملية في المنشأة .

تحقق نظم العمل SYSTEMS التوحيد في الاجراءات وضمان الوصول إلى النتائج المستهدفة ، كما أنها تلغى التحيز الشخصي للعاملين في أداء العمل .

ومن أهم نظم العمل التي تقرها الإدارة العليا عادة :

ACCOUNTING SYSTEM

× النظام المحاسبي



INFORMATION SYSTEM	x نظام المعلومات
PERSONNEL SYSTEM	x نظام العاملين
PROCUREMENT SYSTEM	x نظام المشتريات
ADMINISTRATIVE SYSTEM	x النظام الإداري العام

ولابد لنجاح هذه النظم أن تتوافر لها كل عناصرها التي نوضحها فيما يلي :

- x أهداف النظام .
- x إجراءات تنفيذية .
- x أشخاص مسئولون عن التنفيذ .
- x أسلوب محدد للتنفيذ .
- x توقيت محدد للتنفيذ .
- x تتابع محدد لتنفيذ الإجراءات المختلفة .
- x نماذج وسجلات محددة في إجراء .
- x سلطات محددة لاعتماد ( أو رفض ) كل إجراء .
- x الات ومعدات ( تجهيزات ) محددة للاستخدام في كل إجراء .
- x مواد ( خامات ) أو مستلزمات محددة للاستخدام في كل إجراء .



## الباب الثانى

### هيكل الادارة العامة فى مصر

- الفصل الرابع : مناخ الإدارة العامة فى مصر .
- الفصل الخامس : الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى جمهورية مصر العربية .
- الفصل السادس : ادارة القطاع العام .
- الفصل السابع : الإدارة بالحكم المحلى .
- الفصل الثامن : الإدارة والتنمية فى مصر .



## الفصل الرابع

### مناخ الإدارة العامة في مصر

#### ● مقدمة

#### ● عناصر المناخ العام للإدارة

- العوامل التعليمية
- العوامل الاجتماعية والحضارية
- العوامل الاقتصادية
- ـ العوامل السياسية والتشريعية
- العوامل الدولية



## الفصل الرابع

### مناخ الإدارة العامة في مصر

#### مقدمة

الإدارة العامة في دولة ما هي مجموع الأجهزة والكيانات التنظيمية المختلفة القائمة بوطائف تخطيط وتوجيه وإدارة الموارد القومية ، وتنظيم علاقات الأفراد والجامعات ، تأمين المجتمع بما يسمح بتحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتوفير مقومات النمو والتقدم والرعاية الاقتصادية والاجتماعية .

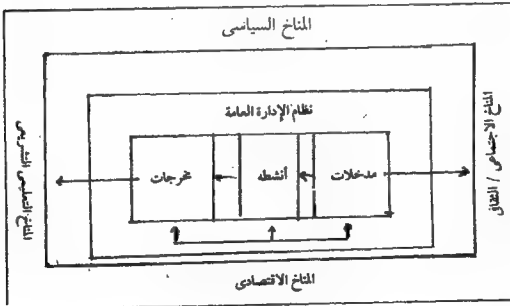
وتحارس الإدارة العامة في المجتمع وظائفها وفقاً لقواعد وسياسات وتنظم واجراءات ، وتحتمل إلى معايير وأسس للرقابة والتقييم ، كما تطبق قواعد للشواب والعقاب .

والإدارة العامة في ذاتها كيان متكامل متناسق ومترابط - أو هكذا ينبغي أن تكون - بحيث يمكن النظر إليها باعتبارها « نظاماً متكاملًا » في ذاته Integrated system حيث تتداخل وترابط أجزائه ، وتتكامل أنشطته ويستعير قواعده في العمل والاحتكام من بعض أجزائه لأجزاء أخرى فيه . وينفس المنطق فإن اعتبار الإدارة العامة « نظاماً متكاملًا » يعني أن تضعف بعض الأجزاء أو انخفاض كفاءته يعوضه قوة أجزاء أخرى وارتفاع كفاءتها ، أو قد يعني أيضاً أن الأجزاء الأقل كفاءة في النظام يمكن أن تنخفض بالكفاءة الكلية للنظام إلى حد يهمل كفاءة الأجزاء الأحسن والأقوى في النظام .

ولكن نظام الإدارة العامة رغم تكامله ذاتياً - كما أوضحنا - فإنه لا يوجد في فراغ ولا يمكنه أن يعتمد على إمكانياته الذاتية فقط في تحقيق ما يرمى إليه من أهداف ، بل لابد له من الاتصال بالمناخ المحيط والاعتماد على أجزاء أخرى من هذا المناخ والدخول في

علاقات مباشرة وغير مباشرة مع نظم أخرى تمثل قطاعات من المناخ المحيط . وبالتالي فإن الإدارة العامة وإن كانت نظاما متكاملًا ذاتيًا ، إلا أنها أيضا وبدرجة واضحة هي نظام متفاعل مع المناخ المحيط ، ومن ثم فهي تنتمي إلى طائفة النظم المفتوحة Open System التي تتعامل مع البنية المحيطة تأخذ منها وتعطيها ، تؤثر فيها وتتأثر بها . وعلى ذلك فإن كفاءة أجهزة الإدارة العامة لا تتوقف فقط على ما تتمتع به مكوناتها من خبرات وقدرات ومهارات ، وما تتطلبه عليه من خصائص ومميزات وما يتوفر لها من موارد ، وإنما تتأثر أيضا بنوعية المناخ الذي توجد فيه ، وطبيعة العلاقات التي تنشأ بينها . وتتمثل العلاقات بين « الإدارة العامة » وبين المناخ في أنها سلسلة من عمليات « تبادل المنافع » أو عمليات « التأثير المتبادل » . فالمناخ يمثل بالنسبة للإدارة العامة مجموعة من الفرص Opportunities ومجموعة من القيود Constraints وعليها أن تحاول استثمار تلك الفرص والتعامل مع القيود بالشكل الذي يضمن في النهاية أن تتمكن « الإدارة العامة » من أداء وظائفها وتحقيق الأهداف المحددة لها . من جانب آخر ، فإن « الإدارة العامة » هي أداة المناخ ( المجتمع ) ووسيلته لتحقيق الضبط الاجتماعي والنمو الاقتصادي والتوازن العام في الدولة .

والشكل التالي رقم ١/٤ يوضح العلاقة بين « الإدارة العامة » والمناخ بمكوناته المختلفة :



شكل رقم ١/٤



وخلاصة ما يعبر عنه الشكل السابق ، أن المناخ يحتوى بداخله على نظام الإدارة العامة ويمده بالمدخلات ( أى الموارد والامكانيات والمعلومات والقيم والمعايير ) التى يبدأ بها نظام الإدارة العامة عملياته ويستخدمها فى الأنشطة التى يباشرها والتى تتم فى نطاق ما يسمي به المناخ ( أو يستطيع استيعابه وتقبله ) . ويتلقى المناخ من الإدارة العامة مخرجاتها ( أى نتائج الأنشطة التى قامت بها ) والأصل فيها أن تكون قادرة على إشباع حاجات المناخ ومستجيبة لطلباته .

ومن هنا فإن عدداً هاما من الاستنتاجات يمكن التوصل إليه :

١ - أن التغير فى تكوين المناخ أو أهدافه أو موارده أو ما يسوده من قيم وثقافات سوف ينعكس بالضرورة على نظام الإدارة العامة سلباً أو إيجاباً بحسب اتجاه التغير الذى حدث فى المناخ ومده . ( لاحظ مثلاً الآثار السالبة التى أنتجتها فترة الانفتاح فى مصر على أجهزة الإدارة العامة ) .

٢ - أن قصور الموارد والامكانيات المتاحة للمناخ ( أو فى المناخ ) تتمثل فى مدخلات أقل أو أضعف بالنسبة للإدارة العامة ، ومن ثم تؤدى الى وظائف أضعف وأقل جودة وانتظاماً ، وبالتالي تنتهى الى مخرجات ليست على المستوى المطلوب والعكس صحيح .

٣ - أن ما يحدث داخل نظام الإدارة من عمليات وأنشطة يمتد أثرها ليعكس على المناخ ذاته ، وبالتالي فإن للإدارة العامة الصالحة عالية الكفاءة والقدرة على تطوير المناخ وتحسينه والارتفاع بمستواه ( لاحظ مثلاً ما ينتج عن قيام الجامعات ومراكز البحث من بحوث ومخترعات وابتكارات وحلول لمشاكل المجتمع يكون لها أثرها فى تطوير أوضاع المجتمع ) .

٤ - أن رد فعل المناخ بالنسبة لنتائج عمل الإدارة العامة يؤثر فى امكانيات استمرارها . بل إن شرط استمرارها هو أن يتقبل المناخ مخرجاتها ، ومن ثم ستحصل الإدارة العامة على موارد من المناخ لقاء ما قدمت من مخرجات .

**عناصر المناخ العام للإدارة العامة فى مصر :**

إن الإدارة العامة إذ تمارس وظائفها إنما تعمل فى محيط يتمثل فى مجموعات من العوامل والمتغيرات المتفاعلة والتى تسهم بدرجات مختلفة فى تيسير عمل الإدارة العامة أو تعيقه وإفشاله . وتتميز تلك العوامل والمتغيرات المناخية ( عناصر المناخ العام ) بالآتى :

- التعدد بحيث تواجه الإدارة العامة كماً هائلاً من العوامل والمتغيرات في آن واحد والتي يجب عليها التعامل معها وتحليل آثارها وانعكاساتها على عملها وامكانية تحقيق الأهداف التي تسعى إليها .

- التداخل والتشابك ، فعناصر المناخ العام تنشأ بينها علاقات وتداخلات فيما بينها ، ومن ثم فلن أثر أى منها على الإدارة العامة إنما يعكس معه آثار عوامل أخرى مما يجعل مهمة الإدارة العامة في تحليل الآثار واختيار سبل التعامل معها أكثر صعوبة ( مثلاً محاولة فصل تأثير العوامل السياسية عن تأثير العوامل الاقتصادية أمر صعب ) .

- سرعة معدل التغير في كثير من تلك العوامل ( لذا سميت بالمتغيرات ) . إن عناصر المناخ العام خاصة في الدول النامية تمر بدورات سريعة ومتلاحقة من التغير ، الأمر الذى يحتم على الإدارة العامة ضرورة الدراسة المستمرة والملاحظة الدائمة لتلك المتغيرات ورصد حركتها والتنبؤ باحتمالاتها المستقبلية ( مثلاً الحركة السريعة والتغير المستمر في أنماط الاستهلاك وعادات الشراء في الدول النامية يفرض تحديات كبيرة على سياسات الادارة العامة الاقتصادية ) .

### الدور الرئيسى للإدارة العامة في مواجهة المناخ :

أخذاً في الاعتبار هذه الخصائص التى تميز مناخ الادارة العامة في الدول النامية ومنها مصر ، فإن واجب الادارة العامة يتركز في « دراسة وتحليل خصائص المناخ الذى تعمل في إطاره ، وتقييم آثاره على أنشطتها واحتمالات نجاحها في تحقيق أهدافها من خلال رصد ما يتيح لها المناخ من فرص وامكانيات ، وما يفرضه عليها من قيود ومعوقات . كما تهتم الادارة العامة بالتنبؤ بما سيحدث في المناخ العام من تغييرات متوقعة .

ولكن ما هى الأساليب المتاحة للإدارة العامة في تعاملها مع المناخ ؟ الأمر لا يخرج عن أسلوبيين :

الأول : أسلوب التكيف مع متطلبات المناخ وتعديل النظم والسياسات والأنشطة التى تمارسها الادارة العامة بما يتفق وطبيعة المناخ العام ، بحيث تأتى تصرفات الادارة العامة في غير تصادم مع أوضاع المناخ وشروطه ..

الثاني : أسلوب استثمار المناخ ومحاولة التأثير فيه لاختصاصه ( أو تطويعه ) ليتناسب مع أهداف الادارة العامة وسياساتها . ويتم ذلك بأن تعمل الادارة العامة على الاستفادة القصوى من كل الفرص المتاحة لها ، والحد من تأثير القيود المفروضة عليها برفضها ، أو محاولة تعديلها وتقليل آثارها ، أو الالتفاف حولها وتجنب الاصطدام معها .

إن الادارة العامة إذن ليست مجرد مستجيب سلبي للمناخ يخضع له ويأتمر بقواعده دون محاولات لتغييره وتحويل اتجاه الحركة فيه لمصلحتها الذاتية . إن هناك مواقف كثيرة تنجح فيها الادارة في التأثير على المناخ وتغير عناصر أساسية فيه لتتوافق مع أهدافها . وتنقسم عناصر المناخ الى مجموعات من العوامل أهمها :<sup>(١)</sup>

- العوامل التعليمية
- العوامل الاجتماعية والحضارية
- العوامل الاقتصادية
- العوامل السياسية والتشريعية
- العوامل الدولية

وفىما يلي بيان مختصر لكل من تلك المجموعات :

### **Educational Factors** العوامل التعليمية

إن المجموعة الأولى من العوامل المناخية تضم تلك المتعلقة بالتعليم ، وهى على درجة عالية من الأهمية بالنسبة للإدارة من زوايا عديدة .

إن مستوى المعرفة ونسبة السكان في كل مستوى من مستويات التعليم تؤثر بشكل مباشر على عمل الادارة العامة حيث تختلف أنواع الانشطة التى تقوم بها حسب مستويات التعليم ، كذلك فإن أساليب العمل ونظمه المستخدمة تتأثر بشكل واضح بدرجة المعرفة أو مستوى التعليم للسكان .

(١) Richard N. Farmer and Barry-M. Richman, Comparative Management and Economic Progress,

Cedarwood Pub. Co. Bloomington, Indiana, U.S.A., 1970. Table 1 is essentially extracted from that book, with the permission of the authors. In addition, much of the discussion in this chapter relies heavily upon the text by Farmer and Richman.

من ناحية أخرى فإن مستوى التعليم ودرجة انتشار الأمية يؤثران على نوعية القوى العاملة المتاحة للإدارة سواء بالنسبة للوظائف الإدارية أو أنواع العمالة الفنية والمتخصصة . مثلاً إذا كانت نسبة كبيرة من العمال تعاني من الأمية فلا شك أن المشرفين والملاحظين سيصرفون وقتاً أطول وجهداً أكبر في تعليمهم وتدريبهم ، كما أن احتمالات الأخطاء من جانب هؤلاء العمال ستكون أعلى .

وبشكل عام فإن انخفاض مستوى التعليم للعاملين يؤثر سلباً على كفاءتهم الإنتاجية ومثل عائقاً في سبيل استخدام أساليب الإدارة المتطورة . إن الاتجاه إلى أساليب التخطيط والبحوث لأغراض التطوير يتطلب توفر مستوى عال من المعرفة والتعليم بين الأفراد العاملين في المشروع . كذلك فإن انخفاض مستويات التعليم تفرض على الإدارة استخدام وسائل للاتصالات أقل كفاءة حيث تضطر إلى الابتعاد عن الاتصالات المكتوبة كلياً أمكن مما يترك مجالاً لإساءة التفسير والتحويل في التعليمات والأوامر ويجعلها عرضة للنسيان من جانب العاملين .

ولا يقتصر أثر الأمية على أعمال الإدارة من العاملين بها فقط ، ولكن انتشار الأمية في المجتمع يؤثر على كافة المجالات التي تتصل بأعمال الإدارة . إن المجتمع الأمي يعاني دائماً من اشتداد الأمراض وتختلف الخدمات الحكومية وسوء وسائل النقل والاتصال حيث يباشر الأعمال عادة أفراد أميون .

والإدارة العامة يمكنها عادة أن تؤثر على النظام التعليمي العام في المجتمع ، كذلك يمكنها محاولة القضاء على الأمية فيه ، وهي تستطيع تبني سياسة قوامها العمل على تخفيض أمية العاملين ، بها وتعليمهم وتدريبهم بأساليب متنوعة تعوض عن المشاكل الناتجة عن انتشار الأمية في المجتمع ، من ناحية أخرى ، فإن الإدارة العامة حين تعدد سياستها الرئيسية في مجالات العمل المختلفة لابد وأن تأخذ في اعتبارها مستوى المعرفة والتعليم في المجتمع وانعكاساته على إمكانياتها في تحقيق أهدافها .

### العوامل الاجتماعية والحضارية

وتلعب العوامل الاجتماعية والحضارية دوراً هاماً بالنسبة للإدارة في أى مشروع إذ هي تؤثر في المناخ الخارجي للمشروع كما تنعكس على النظم الداخلية به . فالمنظمات تقوم

وتستمر في إطار المجتمع بما فيه من عادات وتقاليد وأعراف . وتلك المظاهر الاجتماعية والحضارية تؤثر في عمل الإدارة ، كما أن الأخيرة تحاول السيطرة عليها وتوجيهها في الاتجاهات الموافقة لأهدافها .

إن القيم الاجتماعية values والاتجاهات السائدة بين أفراد المجتمع بالنسبة للعمل ، والوظائف ، والريخ ، والنظم الإدارية وغيرها من عناصر الادارة الحديثة ، تحدد سلوك الناس في تعاملهم مع الإدارة وتؤثر على ما يمكن أن يقدموه من جهد أو إنتاج . كذلك فإن تلك المظاهر السلوكية تحكم توقعات الأفراد بالنسبة لما يجب على الإدارة أن تقدمه لهم وبالتالي تؤثر على العلاقات بينهم .

وقد أوضحت بعض الدراسات أن التقدم الاقتصادي الذي حققته الولايات المتحدة الأمريكية إنما يعود بالدرجة الأولى إلى اتجاهات المديرين الأمريكيين التي تحبذ أساليب الإدارة التقدمية والتي تتوافق مع مفاهيم التخطيط العلمي ، والتدريب النشط والتفكير الخلاق لعلاج المشكلات الإدارية . ومن أهم العوامل الاجتماعية والحضارية التي ينبع منها مثل تلك الاتجاهات الإدارية الإيجابية :

١- الاقتناع بأهمية مؤسسات الأعمال والعاملين فيها كأعضاء متجين في المجتمع . إن احترام الوظيفة الإدارية والشعور بقيمتها الاجتماعية يشجع الأفراد على الانخراط في سلك العمل الإداري وإعطائه كل جهدهم وطاقاتهم .

٢- الاقتناع بضرورة التطور وحتمية التغيير مما يحىء الجو أمام الإدارة لتنجيزه أساليب وطرق بديلة والعمل على تطوير نظم العمل دون معارضة أو مقاومة اجتماعية .

٣- قبول المخاطر والرغبة في تحملها وهي من الصفات الأساسية للمدير الفعال . إن التحفظ وتجنب المخاطر يعكسان على العمل الإداري في صورة تردد في اتخاذ القرارات ومن ثم فوات فرص الاستثمار الناجح ، إضافة إلى تمجد الطرق والنظم الإدارية المستخدمة .

٤- قبول مبدأ التنافس من أجل الأفضل ، واعتبار المنافسة صفة اجتماعية مقبولة . وتلك من أهم عناصر التجديد والابتكار . إن المجتمع الذي يلغى التنافس أو يقلل من

شأنه يتحول أفراداه عادة إلى أنماط متكررة ومن ثم يقف تيار التجديد وتقل الحماسة للانتقال إلى الأفضل .

إن العادات والقيم الاجتماعية والحضارية السائدة تمهد إلى درجة بعيدة أنماط السلوك الإنساني للمديرين وغيرهم من الأفراد والجماعات التي تتعامل معها الإدارة . ومن ثم يمكن اعتبار الإدارة ظاهرة اجتماعية / حضارية تتأثر في أساليبها ونظمها باختلاف خصائص المجتمع ، ومن ثم لابد من تعديل وسائل وسياسات الإدارة لتتفق وتلك الخصائص .

إن الطبيعة الاجتماعية والحضارية للإدارة تحتم تعديل المبادئ والمفاهيم الإدارية حتى تتلاءم مع متطلبات المناخ الاجتماعي والحضاري للمجتمع . ومع ذلك يجدر أن ننبه إلى أن المنطق الأساسي للإدارة واحد لا يتغير من مجتمع لآخر وأن الأسلوب العلمي في الإدارة قابل للتطبيق في كافة المجتمعات .

ويعتبر « تقبل التغيير » من أهم العوامل الاجتماعية التي تؤثر في عمل الإدارة . إن العمل الإداري المهدف لتحقيق النمو يحتم أشكال مختلفة من التغييرات في نظم وأساليب العمل ، وعلاقات العمل وأنماط السلوك . ومن ثم فإن تميز المجتمع بدرجة عالية من « تقبل التغيير » تجعل مهمة الإدارة أيسر وأكثر فاعلية عما لو كانت درجة « تقبل التغيير » أقل . وبذلك فإن من واجبات الإدارة الأساسية أن تستطلع مدى تقبل المناخ لعمليات التغيير ثم تضع سياساتها واستراتيجياتها بما يسمح باستثمار القابلية للتغيير أو بالتغلب على مقاومة المجتمع للتغيير .

وحين نتحدث عن حضارة وثقافة المجتمع قد يفهم من ذلك أن للمجتمع الواحد ثقافة واحدة متجانسة . ولكن الصحيح أن أغلب المجتمعات الحديثة تتعدد فيها الحضارات والثقافات . وتلك الثقافات المتعددة قد تتناقض مع بعضها البعض وتنعكس تلك التناقضات جميعاً على الإدارة ونظم العمل وكفاءة الأداء في المنظمات المختلفة .

لذا فإن من الأمور الأساسية أن تسعى الإدارة العامة من خلال سياساتها الرئيسية واستراتيجياتها إلى خلق ثقافة خاصة بها تميزها عن الثقافات السائدة وتعطى لها الشخصية المتميزة من جانب ، كما تعمل على نشر جو من التجانس والتناسق بين الأفراد والجماعات

داخل المنظمة . وقد يتأتى ذلك من خلال سياسات التدريب ، وتوزيع السلطة والمسئولية ، وتشجيع الابتكار والمبادرة بأنواع الحوافز المختلفة . ويمكن لهذه الثقافة الخاصة أن تحمى المشروع كثيراً من المشكلات التي قد تنشأ بسبب تخلف الثقافات المحيطة به في المجتمع . وليس من شك أن قدرة الإدارة العامة على إحداث مثل هذا التحول الثقافي في أفراد المشروع تتحدد بدرجة سيطرة الثقافة الخارجية من ناحية ، وبدرجة اتصال أفراد المنظمة بتلك الثقافة من ناحية أخرى . ومن المعروف أن المنظمات في بعض الدول النامية تلجأ في محاولة إحداث مثل هذا التغيير الثقافي إلى عزل العاملين بها في مجتمعات نائية حيث توفر لهم السكن والترفيه والتعليم لأسرهم إلى جانب المصنع الذي ينشأ في أماكن بعيدة عن التجمعات الحضرية التقليدية .

### العوامل الاقتصادية

إن حجم السوق الذي تتعامل فيه الإدارة من أهم العوامل الاقتصادية المؤثرة في عملياتها والتي يجب أخذها في الاعتبار حين رسم السياسات الإدارية . ويؤثر حجم السوق وتركيبه على نوعية المنتجات وكمياتها ومستويات الجودة التي يمكن الالتزام بها . كذلك فإن حجم السوق وتركيبه يؤثران على إمكانيات الحصول على القوى العاملة ومستلزمات الإنتاج الأخرى .

يعتبر التنظيم الاقتصادي العام للدولة ودرجة الأخذ بنظم وأساليب التوجيه أو التخطيط الاقتصادي ، ومدى رقابة الدولة وإشرافها على الأنشطة الإنتاجية من العوامل المؤثرة على سياسات الإدارة . فإن التجاهل للدولة في مضر مثلاً إلى أسلوب التخطيط الشامل قد أوجب على إدارة المشروعات ضرورة وضع خطط وبرامج مسبقة لأوجه النشاط حتى يمكن اعتماد الأموال اللازمة في إطار الخطة العامة للدولة . من ناحية أخرى ، فإن إصدار النظام المحاسبي الموحد في مصر أيضاً قد فرض تغييرات أساسية على النظم المحاسبية المطبقة في المشروعات الاقتصادية .

ويشكل عام فإن سياسات الانتاج والتوسع وخطط الاستثمار وأهداف النشاط إجمالاً في المنظمات الاقتصادية تتأثر بشكل مباشر بالتنظيم الاقتصادي العام للدولة وما يترتب عليه من إجراءات للتخطيط والرقابة .

ومن المؤشرات الاقتصادية الهامة التي تعتمد عليها الإدارة في رسم سياساتها الرئيسية وخططها المستقبلية معدلات النمو في الدخل القومي والناتج القومي الإجمالي (Gross National Product (GNP كذلك معدلات الزيادة في السكان ، ومؤشرات التجارة الداخلية والخارجية وأنماط الإنفاق الاستهلاكي . ومن الأمثلة على الإفادة من تحليل أنماط الإنفاق الاستهلاكي ما درجت عليه الدول من إعداد دراسات حول « ميزانية الأسرة » لمعرفة نمط توزيع دخل الأسرة بين بنود الإنفاق الاستهلاكي المختلفة . وفي مصر يقوم الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء بإعداد مثل هذه الدراسات :

ومن العوامل الاقتصادية ذات الأثر الواضح على كفاءة المنظمات وقدرتها على الاستمرار ، عامل المنافسة . ومن الواضح أن كثيراً من العيوب الإدارية التي تعاني منها المشروعات العامة في الدول النامية يعود جزئياً إلى انعدام المنافسة الحقيقية وعدم تعرضها للمضغوط التنافسية التي تدفع إلى التطوير والتحسين التماساً لكفاءة أعلى ومن ثم قدرة أكبر على مواجهة المنافسين .

### العوامل السياسية التشريعية

إن التنظيم السياسي للدولة وما يفرضه من التزامات ومذاهب سياسية يمثل عاملاً هاماً مؤثراً على كفاءة الإدارة وحركتها نحو تحقيق أهدافها . ففي كثير من الدول النامية تختلط العقائد السياسية بالاعتبارات الإدارية السليمة في إدارة المشروعات ، الأمر الذي ينسب انحرافات واضحة عن معايير الإدارة العلمية . فاختيار القادة الإداريين يخضع أساساً لاعتبارات الولاء السياسي أكثر من اعتبار الكفاءة الإدارية . كذلك فإن إقامة المشروعات وإنهاءها تسيطر عليه في بعض الأحيان المعتقدات السياسية أكثر من الصلاحية الاقتصادية . من ناحية أخرى ، فإن درجة تدخل أجهزة الدولة البيروقراطية في أعمال المشروعات الاقتصادية يمثل عنصراً يجب أخذه في الاعتبار حين رسم السياسات الإدارية . ففي كثير من الدول النامية تسيطر البيروقراطية الحكومية على جوانب متعددة من أعمال المشروعات الاقتصادية وتقلل بالتالي من فاعليتها . فعلى سبيل المثال نجد في مصر أنه لا بد من الحصول على تراخيص وموافقات جهات إدارية حكومية في الحالات الآتية :

- إنشاء المشروعات الجديدة .

- شراء الأرض لإقامة مصانع جديدة



- استخدام نقد أجنبي لاستيراد خامات أو معدات .
- تصدير سلع أو خدمات .
- التعامل مع مؤسسات أجنبية .
- رفع أسعار السلع .

كذلك نجد الحكومات في كثير من الدول النامية تحدد مستويات الأجور وتنظم علاقات الاستخدام وتدير بنفسها العديد من المنظمات والأجهزة التي تمارس وظائف اقتصادية .

ومن ثم فإن القوانين والسياسات الحكومية وطريقة تنفيذها تعتبر من الأمور الحيوية المؤثرة على إدارة المشروعات . وانعكاس تلك الإجراءات على الإدارة أساساً أن جانباً كبيراً من وقت واهتمام العاملين يجب أن يتجه لإنهاء هذه المعاملات الحكومية ومتابعة القوانين وتعديلاتها والوفاء بمتطلبات البيروقراطية الحكومية مما يؤثر سلباً على كفاءة المشروعات .

### العوامل الدولية

وتلعب الظروف والأحوال الدولية دوراً مؤثراً في كفاءة الإدارة من خلال التأثير في قدرتها على استيراد ما تحتاجه من مستلزمات وتصدير ما تنتجه من سلع أو خدمات . وينطوي تحت العوامل الدولية ، العلاقات السياسية بين الدول ، والصراعات الدولية ، وحالات الحروب والمنازعات . كذلك تشمل الأوضاع السياسية الداخلية في الدول التي يتم معها التبادل والأحوال الاقتصادية ومدى استقرارها .

وتبين القائمة التالية أهم العوامل المناخية المؤثرة في الإدارة والواجب أخذها في الاعتبار حين رسم السياسات وتحديد الأهداف الإدارية ،

## قائمة بأهم العوامل المناخية المؤثرة في الإدارة

### ( أ ) العوامل التعليمية :

- ١- مستوى المعرفة Literacy
- ٢- التدريب الفنى والمهنى المتخصص والتعليم الثانوى العام
- ٣- التعليم العالى
- ٤- برامج تنمية الإدارة
- ٥- الاتجاه العام بالنسبة للتعليم
- ٦- تناسب النظام التعليمى مع احتياجات المجتمع

### ( ب ) العوامل الاجتماعية / الحضارية :

- ١- الاتجاه العام بالنسبة للإدارة والمديرين
- ٢- النظرة الاجتماعية إلى السلطة
- ٣- النظرة الإجتماعية إلى الرؤوسين
- ٤- درجة التعاون بين المنظمات فى المجتمع
- ٥- النظرة الاجتماعية بالنسبة للنجاح والعمل
- ٦- هيكل الطبقات الاجتماعية والحركة الاجتماعية للأفراد
- ٧- النظرة الاجتماعية نحو الثروة والكسب المادى
- ٨- النظرة الاجتماعية نحو الطريقة العلمية فى التفكير
- ٩- النظرة الاجتماعية نحو تحمل المخاطر
- ١٠- النظرة الاجتماعية نحو تقبل التغيير

### ( ج ) العوامل الاقتصادية :

- ١- حجم السوق
- ٢- النظام المصرفى والسياسة النقدية
- ٣- السياسة الضريبية

٤- الاستقرار الاقتصادي

٥- تنظيم سوق رأس المال

٦- رأس المال الاجتماعي

٧- المنافسة

#### ( د ) العوامل السياسية والإدارية العامة :

١- القوانين والنظام التشريعي

٢- السياسة الدفاعية للدولة

٣- السياسة الخارجية للدولة

٤- التنظيم السياسي للدولة

٥- اتجاه الدولة بالنسبة للنشاط الاقتصادي الخاص

٦- الاستقرار السياسي

#### ( هـ ) العوامل الدولية :

١- النظرة نحو الأجانب

٢- طبيعة ومدى الشعور القومي

٣- مركز ميزان المدفوعات

٤- أنماط التجارة الدولية للدولة

٥- العضوية والالتزامات قبل المنظمات المالية الدولية

٦- التنظيم الدولي والتعهدات والاتفاقات الدولية

٧- الانتقاء إلى تجمعات اقتصادية أو سياسية

٨- قواعد الاستثمار الأجنبي

٩- قيود الاستيراد والتصدير

١٠- القيود على استثمار رأس المال الأجنبي

١١- القيود على تحويل الأرباح للخارج

١٢- قيود الرقابة على النقد -

وتطبيقا لكل ما سبق ، يمكننا بلورة الخصائص العامة للمناخ العام الذى تعمل الادارة العامة فى مصر المعاصرة تحت تأثيره فيما يلى :

١ - يتشكل المناخ العام للادارة العامة فى مصر من هيكل اقتصادى يتميز بالاختلال الشديد حيث :

- يعتمد الاقتصاد الوطنى فى نسبة كبيرة من استماراته على موارد خارجية مثل موارد تصدير البترول المصرى أو تحويلات المصريين العاملين فى الخارج ، أو المنح والقروض والتسهيلات التى تقدمها الجهات الأجنبية لمصر . وهذا الاعتماد على الخارج يشكل نقطة ضعف خطيرة فى تكوين الاقتصاد الوطنى .

- تزايد الاعتماد على الاستيراد فى سد جانب كبير من الاحتياجات الأساسية سواء من المواد الاستهلاكية ( خاصة المواد الغذائية ) وكذا السلع الوسيطة ومستلزمات الانتاج .

- ونتيجة للسمتين السابقتين ، فقد تدهور موقف العملة الوطنية ( الجنيه المصرى ) بالنسبة للعملات الأجنبية ( خاصة الدولار الأمريكى ) واضطرت الدولة الى اتباع سياسة تعويم الجنيه ( أى ترك قيمته بالنسبة للدولار الأمريكى وغيره من العملات ) لتحدد وفقا لعوامل العرض والطلب .

- انخفاض معدل النمو وارتفاع معد التضخم .

- انخفاض الانتاجية ومعدل تكوين المدخرات وتوجيهها للاستثمار وتزايد الاستهلاك النهائى مما لا يتحقق معه نمو فى مستوى المعيشة .

- انخفاض الأهمية النسبية للقطاعات السلعية فى الناتج القومى ( الزراعة والصناعة ) ، وارتفاع الأهمية النسبية للخدمات الانتاجية ، ويعنى هذا اختلال فى هيكل الانتاج حيث تتولد معدلات التنمية المحققة من القطاعات السلعية .

- زيادة الانفاق العام بمعدلات أكبر من زيادة الإيرادات العامة السيادية والجارية ، الأمر الذى نتج عنه زيادة عجز الموازنة العامة للدولة

- يتربك المناخ العام للادارة العامة من قطاع عام بلغت الاموال المستثمرة فيه ما يقرب من ٦٠ بليون جنيه مصرى حسب تقديرات مركز معلومات القطاع العام<sup>(١)</sup>

- ويمثل السكان عنصرا هاما في مناخ الادارة العامة في مصر فقد بلغ عددهم في منتصف ١٩٨٨ ما يقرب من ٥٢ مليون نسمة ، ويزيد هذا العدد بمتوسط سنوى نحو ١,٣٢٠ ألف نسمة أى معدل ٢,٨٪ سنويا . وقد ارتفع نصيب الحضر من سكان مصر الى ما يقرب من ٤٤٪ سنة ١٩٨٦ بعد أن كانت ٢٤٪ فقط في ١٩٢٧ . ويتميز الهيكل العمرى للسكان في مصر بارتفاع نسبة السكان دون سن العمل مما يؤدى إلى ارتفاع نسبة الاعالة حيث بلغت في ١٩٨٦ / ١٩٨٧ ما يقرب من ٧٧,٣٪<sup>(٢)</sup>

- يتميز المناخ العام للادارة العامة في مصر بارتفاع نسبة الأمية بين السكان إذ تبلغ ما يقرب من ٥٠٪ .

- تواضع القطاع الخاص في تركيب الاقتصاد الوطنى .

- عجز ميزان المدفوعات الجارى وارتفاع حجم الديون الخارجية .

- انخفاض معدلات فيضان نهر النيل ويداية ظهور مشكلة عجز المياه وآثارها السالبة على الزراعة وإنتاج الكهرباء وكل مظاهر الحياة في البلاد .

٢ - كما يتشكل مناخ الادارة العامة في مصر من هيكل اجتماعى يتسم بحالة غير عادية من عدم الانتظام والترابط نتيجة لسنوات ما اسمى بسياسة الانفتاح . حيث اختلت الموازين والمعايير الاجتماعية ، وتغير هيكل القيم السائدة واندثرت قيم ومفاهيم اجتماعية ايجابية وحلت محلها قيم اجتماعية تعتمد الانتهازية والنظرة الفردية الضيقة . وشاعت أمراض اجتماعية كالرشوة والمحسوبية واللامبالاة وانخفاض الاحساس بالانتماء الوطنى . وضعف الدافع الى الانتاج والمشاركة .

(١) راجع الدراسة الشاملة للقطاع العام في مصر ١٩٧٥ - ١٩٨٥ مركز البحوث والدراسات التجارية - كلية التجارة - جامعة القاهرة ١٩٨٦ .

(٢) وزارة التخطيط . الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٨٧ - ٨٨ / ٩١ / ٩٢) الجزء الأول

٣ - كذلك فإن الهيكل التعليمي السائد يعتمد على محورين أساسيين للتعليم قبل الجامعي ، والتعليم الجامعي . ومحصلة النظام التعليمي تتمثل في آلاف الخريجين من تخصصات لا يحتاجها سوق العمل ومن ثم يعانون البطالة المقنعة ( في شكل انتظار التعيين ، أو حتى في شكل معينين لا يعملون إذ يزيدون عن حاجة العمل ) .

٤ - ويتسم المناخ العام بنظام سياسي يقوم على التعددية الحزبية والسعي نحو إيجاد حالة بين الديمقراطية تتمثل في ظواهر مختلفة منها السماح للصحف المعارضة بالتعبير عن آراءها وأشكال الانتخابات للمجالس الشعبية المختلفة ، ونشاط الجماعات الأهلية كالنقابات الاتحادات وغيرها .

٥ - يتشكل جانب من المناخ العام للإدارة العامة في هيكل من العلاقات الدولية متفاوتة المدى في إيجابياتها وسلبياتها .

تلك الملامح العامة تشكل في مجموعها مناخ الإدارة العامة في مصر .

## الفصل الخامس

### الجهاز الادارى الرئيسى للدولة

#### في جمهورية مصر العربية

- أولا - نظرة تاريخية
- ثانيا - الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة
- ثالثا - الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى المصرى
- رابعا - عيوب ومشاكل الجهاز الادارى الرئيسى للدولة
  - المشاكل التنظيمية بالجهاز الادارى الرئيسى للدولة
  - المشاكل التنظيمية على مستوى الوحدة الادارية بالجهاز الادارى للدولة
  - عيوب تشريعية
  - عيوب فى استخدام القوى البشرية
  - عيوب مالية
- خامسا - الأسباب الرئيسية لعيوب ومشاكل الجهاز الادارى
- سادسا - تقييم الكفاءة العامة للجهاز الادارى للدولة
- سابعا - المشروع المقترح لتنظيم الجهاز الحكومى
  - أمس وفلسفة التنظيم الجديد
  - أهداف يحققها التنظيم المقترح
  - مقتضيات تنفيذ التنظيم المقترح والاجراءات المكتملة له
  - الاجراءات العاجلة
- ثامنا - نظرة احصائية للجهاز الادارى للدولة





## الفصل الخامس

### الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى جمهورية مصر العربية

يشمل الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى مصر أجهزة رئاسة الدولة ( رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ) ومجموعة الأجهزة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع القومى ووحدات الحكم المحلى .

#### أولا - نظرة تاريخية :

لعل مصر من الدول النامية القادرة التى تتميز بجهاز ادارى رئيسى للدولة تضرب جذوره فى أعماق التاريخ وتعود نشأته الأولى الى سبعة آلاف سنة مضت منذ قام المصريون الأوائل بانشاء الدولة المصرية على أسس علمية تجدد تطبيقاتها حتى اليوم فى علوم الادارة الحديثة .

ولقد مر الجهاز الادارى للدولة فى مصر باطوار مختلفة عكست اختلاف الأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى البلاد ويمكن ايجاز ذلك فيما يلى :

● فى ظل الاستعمار البريطانى كانت أجهزة الدولة الادارية مجرد أدوات لتأدية الوظائف التقليدية من حفظ الأمن والدفاع وجباية الضرائب وما شاكلها من وظائف تنصل بالسيادة . وانحصرت أجهزة الدولة فى بيروقراطية محدودة لم يكن لها تأثير يذكر على حركة القطاع الاقتصادى والانتاجى فى البلاد .

● ومع قيام ثورة ١٩٥٢ أخذت الدولة نفسها بالعديد من الواجبات والأعباء ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية فاستتب ذلك توسعا فى أنشطة جهاز الدولة الادارى وتعدداً فى مجالات اهتمامه فاستحدثت مؤسسات وهيئات ووحدات تنظيمية جديدة لها اختصاصاتها وصلاحياتها ونظمها الجديدة .

● ومع شيوع الفكر الاشتراكي وقيام القطاع العام والتوسع في الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين تضخمت أعباء الجهاز الإداري وزادت مشاكله وانخفضت كفاءته بشكل ملحوظ .

● ثم كانت محاولات الخلاص من هذه البيروقراطية الحكومية عن طريق تقوية وتدعيم وحدات الحكم المحلي ونقل الاختصاصات والصلاحيات من الوزارات والأجهزة المركزية الى وحدات الإدارة المحلية ابتداء من المحافظة حتى المدينة والقرية .

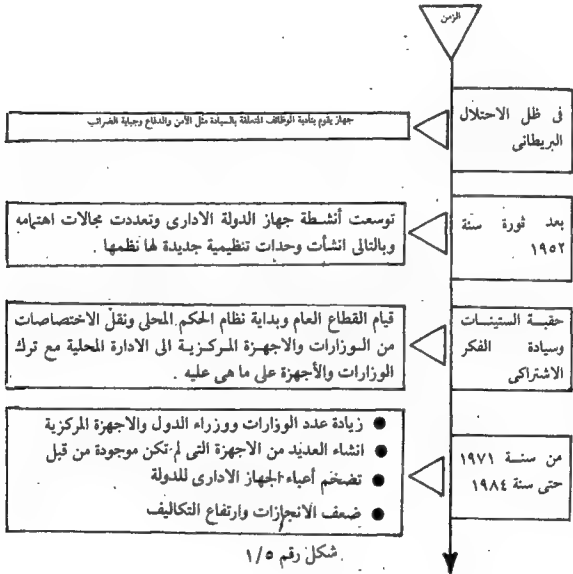
● ومع صدور دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ وما يتضمنه من تحديد للآطار العام لنظامنا السياسي والاقتصادي والاجتماعي انشئت بعض الأجهزة التي لم تكن موجودة من قبل مثل المجالس القومية المتخصصة ، والمحكمة الدستورية العليا ، وجهاز المدعى العام الاشتراكي ومجلس الشورى . . . . .

● وقد كان لسياسة الانفتاح الاقتصادي ومحاولات تحقيق الأمن الغذائي وعلاج المشكلات الأساسية للمجتمع دوراً كبيراً في افراز أوضاعاً تنظيمية وإدارية غير متوافقة مع الهيكل الأساسي للدولة مما جعل المحصلة النهائية حالة من عدم الوضوح والتشتت والتداخل والازدواج ترتب عليها ضعف الاجازات وارتفاع تكلفتها .

● ولقد بذلت محاولات عديدة لاصلاح وتطوير الجهاز الإداري للدولة ولكنها كانت جهود جزئية غير متكاملة تعتمد على النوايا الحسنة أكثر مما تعتمد على التخطيط الشامل والتنفيذ الجدي .

ويوضح شكل ١/٥ تطور الجهاز الإداري الرئيسى للدولة في جمهورية مصر العربية :

## تطور الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى جمهورية مصر العربية



## ثانيا - الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :

يتكون الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة مما يأتى :

- (أ) رئيس الجمهورية ويتبعه مباشرة المجالس القومية المتخصصة والأزهر .
- (ب) مجلس الوزراء وينشق منه عدد من اللجان الوزارية .
- (ج) رئيس مجلس الوزراء ويتبعه عدد من الهيئات والمجالس العليا .
- (د) نواب رئيس مجلس الوزراء .
- (هـ) الوزارات .
- (و) مناصب وزراء دولة .

ويمكن تلخيص الأشكال الرئيسية التى يتكون منها الجهاز الإدارى كما يلى :

- الوزارات : وهى الأشكال التقليدية للأجهزة الإدارية ، والوزارة هى التى يعهد إليها بإدارة نشاط حكومى هام يدخل ضمن الأنشطة الرئيسة تمارسها الحكومة . ويدير ويشرف على الوزارة وزير طبقا للقوانين التنظيمية ، وتتكون الوزارة من إدارات أو مصالح أو كلاهما معا ، وتقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، ويضم التنظيم الحكومى أيضا مناصب وزراء الدولة لا يشرفون على أجهزة تنفيذية
- الهيئات العامة . والهيئة العامة جهاز حكومى منحه المشرع الشخصية الاعتبارية أو هى شخص إدارى عام يدير مرفقا عاما يقوم على مصلحة أو خدمة والهيئة العامة لها ميزانية خاصة تلحق بميزانية الدولة ويدير أعمال الهيئة مجلس إدارة له سلطات محددة . وتخضع كل هذه لأشراف أحد الوزراء (أ) .

ويلاحظ أن الهيئات العامة تأخذ أشكالا متعددة فمنها ما يسمى هيئة عامة أو مركز أو مجلس أعلى أو اتحاد أو صاحب جهاز أو معهد ولكن لا تغير هذه التسميات من طبيعة الوحدة باعتبارها هيئة عامة تخضع لقانون الهيئات العامة ويسرى عليها أحكامه .

وتنقسم الهيئات العامة فى مصر إلى :

- (١) استثناء من ذلك توجد هيئات عامة تتبع رئيس مجلس الوزراء مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وهيئة ميناء القاهرة الجوى .

- هيئات عامة اقتصادية : وهي التى تعتمد على نفسها فى تدبير الموارد المالية اللازمة لها .
- هيئات عامة خدمية : وهى التى تعتمد على الدولة فى تدبير ميزانيتها ومن الأموال .
- الهيئات المستقلة : وهى أشخاص عامة يحكم كل منها قانون خاص به ، ويحدد كل قانون ما إذا كانت للهيئة شخصية اعتبارية مستقلة أو عدم منحها هذه الشخصية الاعتبارية ووقوعها ضمن الشخصية المعنوية الواحدة للدولة .
- وحدات الحكم المحلى : وهى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية لتقديم الخدمات ذات الطابع المحلى .

وتنقسم جمهورية مصر العربية إلى ٢٦ محافظة تضم كل محافظة عددا من مديريات الخدمات تمثل كل مديرية منها نشاطا نوعيا مثل الصحة - الزراعة - التعليم - الاسكان . . . الخ وتنهض المديرية بهذا النشاط على مستوى المحافظة ولا يربطها بالوزارة المختصة بنوع النشاط على المستوى المركزى الا الخطط القومية العامة والنظم الموضوعية والتوجيهات الفنية .

وتنقسم المحافظات إلى وحدات أصغر هى المركز - المدينة - الحى - القرية .

- الأقاليم الاقتصادية (١) : وهى تقسيمات ادارية لأراضى جمهورية مصر العربية لغرض خاص هو غرض التخطيط الاقتصادى حيث ان كل اقليم اقتصادى يتميز بأنه يمكن النظر إليه كوحدة اقتصادية متكاملة ، وتنقسم جمهورية مصر العربية إلى ٨ أقاليم اقتصادية .

- هيئات القطاع العام : وهى هيئات عامة ذات طابع اقتصادى استحدثها القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ لتحل محل المجالس العليا للقطاعات فى تملك والإشراف على شركات القطاع العام .

- أجهزة البحث العلمى .

ويقوم على نشاط البحث العلمى فى التشكيلات التنظيمية للجهاز الادارى فى مصر أحد عشر جامعة مصرية بخلاف جامعة الأزهر . والمجلس الأعلى للجامعات هو السلطة العليا التى ترسم سياسة الجامعات وتتابع توجيه وتنفيذ أعمالها . وإلى جانب الجامعات

---

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية وإنشاء هيئات التخطيط الإقليمى .

توجد ايضا مراكز البحوث العلمية . هذا ويوضح شكل ٥ / ٢ التنظيم الرئيسى الحالى للدولة فى مصر .

ثالثا - الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى المصرى :

يمكن تصنيف الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى فى مصر فيما يلى :

— الوظائف التقليدية :

( وظائف الدولة الحارسية ) التى مارستها الدولة منذ القدم ( الدفاع - الأمن - العدالة - الشئون الخارجية للدولة وعلاقتها بالدول الأخرى والمنظمات الدولية والأقليمية ) .

— وظائف الخدمات :

والتي مارستها الدولة بحكم التطور فى الأوضاع السياسية والاجتماعية للبلاد سواء على المستوى المركزى أو المحلى وتنقسم إلى :

( أ ) خامات مادية :

( الرعاية الصحية - الرعاية الاجتماعية - الاسكان - المرافق - النقل - المواصلات - التموين . . . الخ ) .

( ب ) خامات معنوية :

( التعليم - الثقافة - التربية الدينية والروحية - التربية الرياضية . . . الخ ) .

— وظائف التخطيط والتنظيم : وتشمل :

( أ ) وضع الخطة الشاملة ومتابعة تنفيذ الخطة .

( ب ) توفير البيانات والمعلومات .

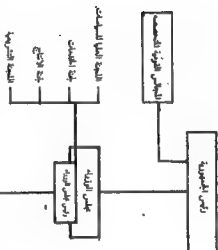
( ج ) البحث العلمى .

( د ) تنظيم الجهاز الادارى والقوى العاملة وتطويعها لخدمة اغراض الخطة .

— وظائف الرقابة :

وذلك بالرقابة على الانفاق العام والتأكد من سلامة استخدام وتوزيع الاموال العامة ، وكذلك رقابة الأداء .

1988-1989



## ١ - وظائف تنمية الاقتصاد القومى :

وقد ظهرت هذه الوظيفة نتيجة تدخل الدولة فى مجال الانتاج عن طريق القطاع العام ( النشاط الزراعى والصناعى والتجارى والمالى ) بالإضافة إلى تشجيع ورعاية القطاع التعاونى والقطاع الخاص والقطاع المشترك .  
ويوضح شكل رقم ٣/٥ الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى للدولة .

رابعاً - عيوب ومشاكل الجهاز الادارى الرئيس للدولة وعلى مستوى الوحدة الادارية :  
( أ ) المشاكل التنظيمية بالجهاز الادارى الرئيس للدولة :

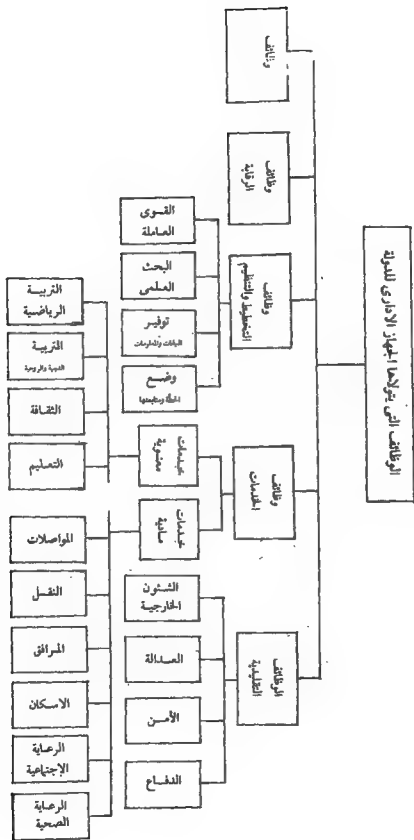
### ١ - عدم الاستقرار التنظيمى :

تعرض الوحدات التنظيمية بالجهاز الادارى لتغيرات مستمرة فى أوضاعها وارتباطاتها التنظيمية مما يؤثر بشكل سلبى على كفاءتها وفعاليتها . وقد اجريت دراسات متخصصة فى هذا الشأن انتهت إلى ان التغيرات التى حدثت فى كل قطاع من قطاعات التنظيم الرئيسى للدولة خلال الفترة من ٥٢ حتى الآن تصل إلى حوالى ١٠ تغييرات . ولعل أبرز الأمثلة على ظاهرة عدم الاستقرار التنظيمى ما صادف نشاط البحث العلمى فى غضون ١٠ سنوات من تغييرات حيث انشئت اول وزارة للبحث العلمى عام ١٩٦١ ثم الغاؤها ثم اعادتها ثم الغاؤها مرة أخرى وانشاء المجلس الاعلى لدعم البحوث ثم الغاؤه فضلاً عن الغاء المركز القومى للبحوث ثم اعادته والغاء المجلس الاعلى للعلوم وانشاء اكااديمية البحث العلمى والتكنولوجيا .

### ٢ - عدم ملائمة الشكل التنظيمى لطبيعة النشاط :

لا يوجد دائماً تناسب بين نوع النشاط الذى تمارسه الوحدات الادارية وبين الشكل التنظيمى الذى تتخذه مما يؤثر مع كفاءة تنفيذ النشاط والأمثلة على ذلك عديدة فهناك هيئات عامة اقتصادية لا تباشر أنشطة اقتصادية بذاتها وإنما تمارس أنشطة تخطيطية ورقابية على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة للبترول كما أن هناك هيئات عامة خدمية تباشر أنشطة بحثية بالدرجة الأولى مثل مركز البحوث الزراعية فضلاً عن وجود مصالح تمارس أنشطة مماثلة لأنشطة الهيئات العامة مثل مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى بوزارة الصناعة .





### ٣ - تعدد الأجهزة القومية والمستويات التنظيمية الوسيطة :

حيث يبدو بوضوح تعدد وجود اجهزه متتالية رأسياً ينحصر دورها في مجرد الاشراف على أنشطة تنفيذية تمارس من خلال اجهزة ادق بها يوجد مناخ لممارسة السلطة مركزياً وإطالة خطوط الاتصال وزيادة تكلفة اداء الخدمة .

### ٤ - افتقاد التكامل في تشكيل الهيكل التنظيمي الرئيسى للدولة :

ويتمثل ذلك في وجود أكثر من وحدة ادارية لممارسة أنشطة متكاملة بطبيعتها وذلك مثل أنشطة البترول والكهرباء والطاقة الذرية والتي يضمها مجال واحد هو مجال الطاقة وهذا التفنيت يؤدي إلى صعوبة عملية التنسيق وتعدد الأجهزة المعاونة بها يرفع التكلفة ويزيد عدد الموظفين .

### ٥ - ازدواج الاختصاصات :

تعتبر مشكلة ازدواج وتكرار الاختصاصات بين أجزاء الجهاز الادارى للدولة من أهم العيوب التي يترتب عليها ارتفاع نفقات الأداء وتعويق الاجراءات وزيادة الاحساس بمشكلة الروتين. وابرز مثال على ذلك هو الازدواج والتداخل بين وزارة التعمير وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من ناحية وبين وزارة التعمير . وزارة استصلاح الاراضى من ناحية أخرى حيث تتولى وزارة التعمير اعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية وتنفيذ ومتابعة خطط التعمير وفي نفس الوقت تتولى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة نفس الاختصاصات فيما يتصل بالمدن الجديدة ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تتداخل اختصاصات وزارة التعمير مع وزارة استصلاح الاراضى في شئون استصلاح الاراضى البور والصحراوية .

### ٦ - اختلاط الادوار التنظيمية :

يلاحظ ان بعض الاختصاصات ذات الطابع التخطيطي تكرر ممارستها في الوحدات الادارية ذات الاشكال التنظيمية المختلفة فتمارس احيانا في الوزارة المختصة وتمارس أحيانا أخرى في مصلحة أو هيئة عامة تابعة لها حيث لم تتضح بعد الخطوط الفاصلة بين أهداف وادوار التنظيمات المعنية مما يشكل اختلاط في الادوار التنظيمية في نفس الوقت يمتد عمل بعض الوزارات الى مجال التنفيذ بدلا من التركيز على التخطيط والمتابعة وترك

أمور التنفيذ للوحدات الادارية . وتما يزيد من تفاقم مشكلة اختلاط الادوار التنظيمية عدم وضوح توزيع الاختصاصات بين كل من الوزارة والهيئات الملحقة بها في مجال اجراء البحوث والدراسات التطبيقية حيث تبين من استعراض الاختصاصات شيوع في هذا الدور بين كل منها .

#### ٧ - عدم ملائمة نطاق الاشراف :

حيث يلاحظ ضيق نطاق الاشراف بالنسبة لبعض الوزراء واتساعه في حالات أخرى فبينما يشرف وزير البترول على تنظيمين فقط فان وزير النقل والمواصلات والنقل البحرى يشرف على ١٧ ولاشك ان اتساع نطاق اشراف الوزير يؤدي الى عدم فاعلية وكفاءة هذا الاشراف مما يؤثر على فاعلية تنظيميا ، أداء وظائف التخطيط والرقابة .

#### ٨ - تضخم الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى للدولة وتعدد مكوناته :

لقد تضخم الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى ومن مظاهر ذلك زيادة عدد الوزراء ووزراء الدولة بدرجة كبيرة مقارنا بالوضع في كثير من الدول المتقدمة بالإضافة الى زيادة عدد العاملين بمقدار ١٦٥٪ في سن ٨١/٨٠ عما كان عليه في سنة ١٩٦٥ . اى أن مقدار الزيادة في العمالة يعادل ٤ أمثال الزيادة في عدد السكان من خلال الفترة من ١٩٦٥ الى ١٩٨١/٨٠ وترتبط على ذلك فقد زادت اعتمادات الباب الأول في الموازنة العامة للدولة ( الخاصة بالقطاع الحكومى ) ومجموع الأجور النقدية والبدلات واعتمادات بند الوظائف الدائمة الى أربعة أمثالها عام ١٩٧٩ مقارنا بما كانت عليه في عام ١٩٦٥/١٩٦٦ ويرجع السبب في تضخم الهيكل التنظيمى الى المشاكل التنظيمية التى يعانى منها الجهاز الادارى للدولة .

وقد يكون لهذه الظاهرة بعض التبرير في غياب نظام الحكم المحلى اما وقد اتجهت الدولة الى تدعيم هذا النظام ونقل كافة السلطات التنفيذية الى المحليات فقد أصبح من الضروري العمل على الحد من تضخم الجهاز الادارى للدولة على المستوى المركزى ليتناسب مع حجم النشاط المطلوب منه القيام به وتوفير فرصة حقيقية لنقل الخدمات المحلية الى المحافظات .

(١) بلغت الأجور الاجمالية للجهاز الادارى للدولة والادارة المحلية والهيئات الخدمية ٥٥١٥,٠ مليون جنيه في موازنة ٨٩/٨٨ بنسبة ٣٣,٨٪ من اجمالى الاستخدامات التجارية بينما كانت النسبة في ٨٨/٨٧ مايقرب من ٣٣,٤٪ .

٩ - تعدد المسميات التنظيمية للشكل التنظيمي الواحد دون مبرر :

ويرتبط تضخم الهيكل التنظيمي الرئيسى للدولة بظاهرة تعدد مسميات الاشكال التنظيمية بهذا الهيكل دون ارتباط واضح بين تلك المسميات أو الاشكال التنظيمية الجديدة ومستوى الاداء والانجاز مما يعكس انفعالا بالشكل واهداراً للمضمون .

الاشكال التنظيمية الرئيسية	الاسماء المستخدمة
وزارة	—
مصلحة	—
محافظة	—
هيئة مستقلة	صندوق - مركز - جهاز - جهاز مركزي -
هيئة عامة	معهد - بنك - مجلس اعلى - مؤسسة -
	مجلس - أكاديمية - امانة عامة - اتحاد .

١٠ - الميل الشديد نحو المركزية في اتخاذ القرارات :

من الواضح ان التنظيم الرئيسى للدولة لا يقوم على فلسفة استراتيجية واضحة فبينما تقوم فلسفة الدولة على تدعيم الحكم المحلى ونقل السلطات الأصلية الى المحافظين فان تغييراً حقيقياً في تركيب الاجهزة والادارية للوزارات المركزية لم يحدث واذا نظرنا الى الهيئات العامة فقد قامت على فلسفة قوامها تحرير المصالح الحكومية من القواعد والروتين الحكومي الا ان القرارات والقوانين الصادرة تتعارض مع هذه الفلسفة .

١١ - عدم وضوح الفرق بين المرافق القومية والمرافق المحلية :

حيث لا يوجد معايير تحدد المرافق المحلية التى تتبع المحافظات وتلك القومية التى تدخل ضمن اختصاص الاجهزة المركزية مما أوجد حالة من عدم وضوح الاختصاصات والسلطات بين المركزيات والمحليات .

## ١٢ - عدم وجود قانون للتنظيم الاساسى للجهاز الادارى للدولة :

وترتب على عدم وجود قانون للتنظيم الاساسى للدولة كثرة التعديلات المتلاحقة فى التنظيم بدون ضابط مما أدى الى وجود حالة من عدم الاستقرار بكل تأثيراته السالبة على كفاءة الأداء .

## ١٣ - تعدد التشريعات التى تنص على انشاء تقسيمات تنظيمية تتبع رئيس الجهة مباشرة :

لقد ظهر فى الآونة الأخيرة اتجاه لزيادة عدد الوحدات الاستشارية التابعة لرئيس الجهة وتشمل هذه العناصر نوعين اساسيين ينحصر الأول فى التقسيمات التنظيمية التى تلزم التشريعات بانشاءها فى الوحدات الادارية للدولة مثل التخطيط والمتابعة والاحصاء ووحدات الأمن والشئون القانونية . . . وينحصر النوع الثانى فى تقسيمات أخرى جرت العادة على انشائها بالوحدات الادارية والحاقها برئاسة الجهة مثل البحوث والعلاقات العامة . . . وهذا العدد الهائل من الأجهزة الملحقه برئيس الجهة من شأنها أن تشكل عبئا على قدراته بدلا من ان تكون أداة لمعاوضه .

## ١٤ - عدم وضوح العلاقات التنظيمية بين وحدات الحكم المحلى والوزارات المركزية :

فما زالت العلاقات بين المديريات والوزارات الأم عرضة للتوافق والاختلاف دون معايير متفق عليها .

## (ب) المشاكل التنظيمية على مستوى الوحدة الادارية بالجهاز الادارى للدولة :

تنعكس آثار مشكلات الجهاز الادارى الرئيسية للدولة على الوحدات الادارية المكونة للتنظيم العام مما يؤثر على كفاءة الأداء بهذه الوحدات بشكل عام ونستطيع تلمس عدد من المشاكل التنظيمية التى تعانى منها هذه الوحدات الادارية والتى يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ - كثرة التعديلات الجزئية أو الشاملة فى التنظيم الداخلى للوحدات الادارية .

٢ - تضخم الهياكل التنظيمية الداخلية فى الوحدات الادارية ومن مظاهر التضخم :

— ضيق نطاق الاشراف .

— تفتيت الأنشطة وافتقاد التكامل .

- ٣ - عدم التوازن في الهياكل التنظيمية .
- ٤ - غلبة الاعتبارات الشخصية في تصميم الهياكل التنظيمية .
- ٥ - تعدد الأجهزة الاستشارية .
- ٦ - المبالغة في استحداث وظيفة نائب في الهيئات العامة .
- ٧ - عدم إعطاء الاهمية المناسبة لاعداد الدليل التنظيمى للوحدات الادارية .
- ٨ - عدم الاهتمام بتنظيم توفير المعلومات وتدفقها لمراكز اتخاذ القرار .
- ٩ - مشاكل متعلقة بالاسكان الادارى ومن أهميتها :
  - تعدد المباني التابعة للوحدة الادارية الواحدة وتشتتها .
  - التوسع في اللجوء الى الوحدات المؤجرة .
  - عدم ملائمة التصميم الداخلى لمعظم وحدات الجهات الادارية .
- ١٠- افتتار وحدات اجهزة الادارى الى العناصر الاساسية التى تساعد التنظيم على تحقيق اهدافه مثل :
  - وضع معدلات اداء الانشطة المختلفة .
  - تحديد اجراءاته واساليب العمل .
  - وضع نظم النظم الأداء .
  - وضع نظم للحوافز .
- ١١- التخلف الواضح في ممارسة وظائف الإدارة .

#### (ج) عيوب تشريعية :

وتركز هذه العيوب في تقادم التشريعات المنظمة لأوضاع الإدارة الحكومية وتباعدها عن الظروف الموضوعية التى تعيشها البلاد الآن وطبيعة الأهداف للمرحلة المستقبلية . ان قوانين ولوائح كثيرة تؤثر على العمل الادارى الحكومى قد وضعت في مراحل زمنية سابقة وفى ظل أوضاع اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف عما هو سائد فى المجتمع الآن . من ناحية أخرى ، فان أغلب التشريعات واللوائح البارية تفتقد التجانس والتوافق فيما

بينها حيث لم تصدر جميعا يوحى فلسفة مشتركة أو استراتيجية عامة توحد بين مفاهيمها الأساسية .

ومن أهم الأمثلة على القوانين واللوائح التى تحتاج إلى تطوير جذرى ما يلى :

- قانون الموازنة العامة .
- قانون الخطة العامة .
- قانون الهيئات العامة .
- لوائح المشتريات والمناقصات والمخازن الحكومية .
- اللوائح المالية والحسابات الحكومية .
- قوانين الجمارك والضرائب .

من جانب آخر ، فإن عملية تعديل القوانين ذاتها تتسم بالكثير من عدم التكامل والتجزأ فقد كان الشائع عند مواجهة صعوبات تنفيذية يسببها قانون ما ، الالتجاء إلى أسلوب التعديل الجزئى لذلك القانون ، ومع توالى عمليات التعديل الجزئية افتقدت كثير من القوانين اتساقها وتكاملها ، وتداخلت التعديلات وتناقضت مما يؤدى بالضرورة إلى تعقيد الاجراءات وتضارب القرارات فى ذات الموضوعات .

ولعل نظرة تاريخية سريعة على أسلوب اعداد التشريعات فى مصر تسهم فى توضيح حقيقة المشكلة التشريعية فى الادارة الحكومية .

- كان الأمر فى مصر حتى سنة ١٩٥٥ يقضى بتوحيد جهة اعداد التشريعات ، وبذلك فإن هذه الجهة كانت تحقق التنسيق بين التشريعات بعد الدراسة الجادة لها سواء من حيث الموضوع أو الصياغة .

فحتى سنة ١٩٤٦ ، كانت جميع التشريعات تحال إلى ادارة التشريع بوزارة العدل ، وبعد ذلك تعرض على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل لفحصها موضوعيا وتشريعيا ، ثم بعد ذلك تحال إلى لجنة قضايا الحكومة لمراجعتها من حيث الصياغة وبعد ذلك تحال إلى مجلس الوزراء ثم إلى البرلمان .

وبعد سنة ١٩٤٦ تولى هذه المهمة قسم التشريع بمجلس الدولة حتى ألغائه فى سنة ١٩٥٥ حيث عهد باختصاصه إلى لجان الفتوى والتشريع ثم أعيد مرة أخرى سنة ١٩٦٩

— ترتب على قيام الثورة سنة ١٩٥٢ وتعطل الحياة النيابية حتى سنة ١٩٥٧ ، وفي الوقت نفسه زيادة الحاجة إلى تحقيق اصلاحات ثورية واصدار التشريعات اللازمة لذلك - كل هذا أدى إلى أن كثيرا من هذه التشريعات اتسم بطابع السرعة اللازمة لتحقيق الهدف ، وجاء على حساب الدراسة الموضوعية والصياغة . كما أن وجود اللجان الوزارية التشريعية بحيث تركز فيها دراسة جميع التشريعات بعد اعدادها لم يحقق الغرض المطلوب ، ذلك انها لجان سياسية لا فنية تخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الأولى .

من واقع تلك النظرة التاريخية يمكن استخلاص أهم مشكلات الجوانب التشريعية في الإدارة الحكومية وهي :

● عدم وجود فلسفة موحدة أو استراتيجية واضحة تحكم التشريعات الإدارية وتوحد مفاهيمها .

● الالتجاء إلى طريقة التعديل الجزئي للقوانين دون محاولة تطويرها جذريا .

● عدم تكامل القوانين وتأخير صدور لوائحها التنفيذية لارشاد وتوجيه المنفذين .

ان العملية التشريعية أساسها وصمام الأمان فيها هو تقديم الدراسة الموضوعية الكاملة للعلاقات والروابط المراد تنظيمها تشريعا ، دراسة تقوم على الواقع القائم فعلا ، لا على تصور لهذا الواقع ، وهذه الدراسة يجب أن تقوم على البيانات الواقعية المستندة إلى احصاءات جادة دقيقة حقيقية كاملة أو شبه كاملة ، ثم تحليل هذا الواقع المستفاد من الاحصاءات والدراسات الواقعية لتصنيف الوقائع المتشابهة وتحديد أسبابها وأسباب التوافق والتنافر ، وبعد هذا كله يكون لدينا صورة كاملة حية دقيقة للواقع الموجود .

لذلك يجب أن يكون الهدف والاتجاه المطلوب توجيه هذه العلاقة الواقعية نحوه واضحا وأن يختار الطريق الذي يوصل إلى هذا الهدف بأسرع وقت وبأيسر تكاليف مادية ونفسية ، وأن يوزن هذا السبيل للتيقن من قدرته على تحقيق هذا الهدف .

فالهدف يجب أن يكون واضحا يمكن التحقيق وأن يختار السبيل التنظيمي الذي يؤدي إلى ذلك .

وبعد تمام هذه الدراسات الواقعية ، تبدأ عملية وضع الاطار التشريعي وضمانة وضوح اللفظ والحكم وكشفه عن مدلوليته لا يترك مجالا واسعا لخلاف وجهات النظر مع



شمول جميع الأصول اللازمة ولكن مع الاقتصاد عليها وحدها دون نزول إلى التفاصيل ،  
والواقع أن تجاهل ذلك يؤدي إلى الاضطراب .

#### ( د ) عيوب في استخدام القوى البشرية :

أظهرت دراسة الأوضاع السائدة في الجهاز الإداري للدولة وجود عيوب في استخدام  
القوى البشرية بدرجات متفاوتة منها ما يلي :

— زيادة أعداد العاملين وانتشار ظاهرة العمالة الزائدة ، وإذا أخذنا في الاعتبار احتمالات  
عودة أعداد متزايدة من الممارين الى البلاد العربية ، فإن مشكلة العمالة الزائدة ستصبح  
من أهم ثغرات الجهاز الإداري .

— أسلوب التوظيف الجماعي للخريجين وتوزيعهم على وظائف قد لا تتناسب ومؤهلاتهم أو  
فروع تخصصهم ، إضافة إلى أنه قد لا تكون هناك حاجة موضوعية لتعيينهم أصلا .

— ضعف فعالية نظم وبرامج التدريب .

— القصور في تطبيق نظم الحوافز الإيجابية والسلبية .

— ضعف نظام التقارير الدورية في تقدير مدى كفاءة الأفراد في أدائهم لواجبات ووظائفهم  
وتغلب النزعة الشخصية في استيفاء هذه التقارير .

— ضعف الرقابة على العاملين وانتشار مظاهر التكاسل واللامبالاة وشيوع ظاهرة التغيب  
عن العمل وترك مكان العمل وعدم الانضباط .

— شيوع ظواهر سيئة تنسم بطابع لا أخلاقي . كالرشوة ، الاختلاس ، التزوير ،  
والوساطة والمحسوبية .

وبما يدعم الآثار السالبة لتلك العيوب الميل إلى عدم التشدد في تطبيق الجزاءات التي  
تقررها القوانين تحت دعاوى الإنسانية أو خضوعا لضغوط سياسية واجتماعية .

#### ( هـ ) عيوب مالية :

وتنعكس العيوب السابقة جميعا في أنواع من الثغرات التي تسمح بوجود عيوب مالية  
تمثل استنزافا لموارد الدولة وتبيديا لطاقاتها من أهم مظاهرها :

— الاسراف في الانفاق على عمليات أو مشروعات لا تتم أو يتأخر تنفيذها عن المواعيد  
المحددة لها .

— تحقق خسائر مالية جسيمة نتيجة قصور الدراسات أو الخلل التنظيمى وضعف التخطيط والرقابة .

— التراخي في تحصيل إيرادات الدولة ، وتراكم المبالغ المستحقة التحصيل لفترات طويلة بما يقلل من احتمالات تحصيلها وتمثل خسائر قومية .

— تراكم مخزون سلعى راكد سواء في شركات القطاع العام أو بمخازن أجهزة الدولة المختلفة .

— سوء ادارة الأعمال المخزنية ، وقد حدد الجهاز المركزى للمحاسبات أهم العيوب المخزنية المشاهدة فيما يلى :

- عدم ملائمة اللوائح المخزنية في بعض الوحدات .
- عدم وجود لوائح مخزنية أصلا في بعض الوحدات .
- عدم الالتزام بمستويات التخزين .
- ارتفاع نسب التالف بالمخزون .
- ضعف الرقابة على المخزون .

كل هذه العيوب التى يعانى منها الجهاز الادارى بالدولة يمكن أن نردها في دقيقة إلى عدد من الأسباب الرئيسية التى يتفرع عنها العديد من العوامل ذات التأثير مالب على كفاءة الجهاز الادارى والتى يتطلب الأمر علاجها جُلريا .

خامسا - الأسباب الرئيسية لعيوب الجهاز الادارى :

● عدم وضوح الأسس التى يتم بناء عليها تكوين الأجهزة والتنظيمات الادارية المختلفة، وبالتالي كان التوسع في حجم الجهاز الادارى خلال السنوات السابقة بغير تخطيط عام واضح يحدد الأبعاد الرئيسية لما يجب أن يكون عليه جهاز الدولة . إن التنظيم الادارى للدولة في مصر يتمثل في جانب هام منه في تراكمات تاريخية الأمر الذى يفسر كثيرا من المناقضات والعيوب الادارية والتنظيمية المشاهدة .

● عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة على مستوى الدولة يحقق الربط بين الاحتياجات من التخصصات والنوعيات المعينة من الأفراد التى تتطلبها حاجة العمل من ناحية ، وبين جهود التعليم والاعداد والتدريب من ناحية أخرى . كذلك ترتب على غياب الخطة القومية للقوى العاملة أن اختلفت معايير توزيع العمالة بين التنظيمات المختلفة الأمر

الذى أنتج مشكلة العمالة الزائدة وعدم تناسب مؤهلات وتخصصات الأفراد مع الوظائف التى يمارسونها .

وقد ترتب على هذه الأوضاع نتائج غير مرغوبة ، منها :

- هجرة الكفاءات العلمية إلى الخارج .
- عدم التعادل فى توزيع الكفاءات وأصحاب الخبرات بين أجهزة الدولة .
- التوسع فى التوظيف على أسس غير مدروسة تماما الأمر الذى يمثل عبء فى سبيل أحداث أى تغيير قد يمس حقوق أو مصالح العاملين .

● نظام التعليم العام بمراحله المختلفة الذى لم يحقق أهداف اعداد الأفراد اللازمين لسد حاجات المجتمع الحقيقية . ان التعليم بمراحله المختلفة ينوء بالأعداد الهائلة التى لا تجد خدمة تعليمية متفوقة فى غالب الأحيان . ويفرز النظام التعليمى فى البلاد عشرات الآلاف من الخريجين سنويا من مختلف التخصصات دون أن يكون هناك تنسيق واضح بين أعدادهم وبين احتياجات مقدرة سلفا . وقد ترتب على التوسع فى التعليم بمراحله المختلفة بالمجان أن التزمت الدولة بتوظيف الخريجين الأمر الذى أنتج مشكلات العمالة الزائدة والبطالة المقنعة فى الجهاز الإدارى للدولة .

● ان القوانين الأساسية التى تحكم وتنظم أعمال الجهاز الإدارى للدولة تعاني من درجات مختلفة من العيوب نرتبها كما يلى :

- هناك قوانين قديمة لم تعد تساير الظروف المعاصرة ولا متطلبات الحركة السريعة المنطلقة .
- هناك قوانين جديدة ولكنها تحتوى ثغرات تتيح فرصا للانحراف أو لتجميد التطبيق السليم للتشريع .
- هناك قوانين جديدة ولكنها لم توضع موضع التطبيق الكامل لاحتوائها أفكارا ومبادئ لا تتوافر للأجهزة المناطة بها تنفيذها ، القدرة على وضعها موضع التطبيق السليم .

ان أسلوب الترميم التشريعى أنتج حالات من التناقض بين القوانين جعلها فى بعض الأحيان غير ذات تأثير وأتأخ الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها ، أو جعلها فى أحيان أخرى عبء فى سبيل تطور الجهاز الإدارى للدولة وانطلاقه .

● وتعتبر سياسة الأجور من أهم الأسباب الرئيسية التي أسهمت في انتاج مشكلات الجهاز الادارى بالدولة . فقد قامت تلك السياسة في الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أخرى . وقد أدت هذه السياسة إلى آثار سلبية متعددة أهمها :

- تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلبا للمرتبات المرتفعة .
- ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومة للعمل بالقطاع العام طلبا لمزايا الأجر الأعلى وحصول الأرباح وغيرها من أشكال المكافآت والمنح .
- اضطراب الدولة إلى ادخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور في محاولة الغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب النوعيات المطلوبة ، من تلك المحاولات التوسع غير المخطط منح بدلات التخصص والتفرغ وبدلات طبيعة العمل والتمثيل وبدلات الإقامة في المناطق النائية وغيرها .
- أدى أسلوب تسعير الشهادات إلى تدفق الأفراد على التعليم الجامعي وعزوفهم عن التعليم المهني التخصصي طلبا للوظائف ذات الأجر الأعلى التي تعتبر الشهادة الجامعية جوازا لها .

● ضعف نظم الرقابة وتقييم الاداء وتعدد الاجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها مما يضعف من تأثيرها . ان نظام الرقابة وتقييم الاداء يسير في الغالب على أساس تاريخي يكتفى بالمراجعة لما تم من أعمال مستهدفا كشف الأخطاء دون أن يتمكن حتى الآن من الانطلاق إلى مستوى أعمق من المتابعة التي تستهدف التحذير ضد الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها .

● لم تكن ظروف العمل ونظمه محل دراسة شاملة الأمر الذي أنتج نظاما متباينة واجراءات مطولة في كثير من المواقع . كذلك نجد أن ساعات ومواعيد العمل تتناقض في بعض الأحيان مع متطلبات الاداء أو طبيعة الامكانيات المتاحة ، وتثقل ظروف العمل المادية غير المناسبة سببا مباشرا في انخفاض كفاءة الأجهزة الادارية . ومن بين هذه الظروف المباني والأثاثات والمعدات غير الملائمة والتي لم تكن موضعاً للصيانة والتجديد من ناحية ، كما أنها تستنزف جانبا كبيرا من النفقات من ناحية أخرى .

في ضوء هذه الأسباب الرئيسية لتخلف نظم العمل بالدولة نستطيع تبين الحقائق التالية :

أن التطوير الحقيقي للجهاز الإداري للدولة يتوقف على اتخاذ مجموعة من القرارات الاستراتيجية ذات طابع سياسى بالدرجة الأولى تتعامل مع المسببات الحقيقية لمشكلات هذا الجهاز الإدارى .

— أن تطوير العمل بالجهاز الإدارى للدولة ( شاملا القطاع العام ) يتطلب تخطيطا طويل الأجل ويستلزم جهدا أساسيا فى الدراسة والتحليل .

— أن أحداث تطوير حقيقى فى أجهزة الدولة سوف يتطلب بالضرورة اجراء تغييرات جذرية فى نظام التعليم وأساليب الإعداد والتدريب لا تتضح آثارها الا بعد سنوات طويلة ، ولكن يجب البدء بها من الآن .

— أنه إلى جانب الجهود طويلة المدى ، يمكن القيام باجراءات مرحلية وأخرى سريعة تسهم فى أحداث أمرين :

● علاج بعض المشكلات المتكررة والواضحة .

● التمهيد لتقبل وفعالية التغييرات بعيدة المدى .

— ان أحداث أى تغييرات حقيقية فى كفاءة العمل بأجهزة الدولة يتطلب وجود سلطة قادرة على تطبيق توصيات التغيير ومتابعة تنفيذها والمحاسبة عن نتائج هذا التنفيذ .

— ان القيام بأى جهود لتطوير العمل بأجهزة الدولة يجب أن ينطلق من الدراسات العديدة المتاحة فعلا والتي أنفق فيها الجهد والمال بمعرفة أجهزة الرقابة المركزية وكذلك نتائج المؤتمرات وحلقات البحث المتكررة .

وفى ختام هذا الجزء لابد من الإشارة إلى الآثار السالبة التى حاقّت بالجهاز الإدارى للدولة نتيجة لأعمال سياسة الرسوب الوظيفى والإصلاح الوظيفى وما ترتب عليهما من اضطراب الأوضاع الوظيفية واختلال العلاقات الرئيسية فى الوزارات والوحدات الإدارية المحتلقة . كذلك كان للقانون رقم ٨٣ لسنة ٧٣ وقرارات وزير التنمية الإدارية أرقام ٢ لسنة ٧٦ و ٦٢٣ لسنة ٧٨ بتقييم بعض المؤهلات آثارها على الأوضاع الوظيفية واقتقاد الانسجام بين الأجور ومحتوى العمل فى كثير من الوظائف . ولا شك أن أى تطوير للإدارة الحكومية لابد وأن يتصدى بكل حسم لتلك الأوضاع ويتخذ من الحلول الناجمة للمشكلات الناشئة عنها ما يزيل تلك الآثار السالبة ويمنع تجديدها تحت أى صورة .

سادسا - تقييم الكفاءة العامة للجهاز الادارى للدولة :

سوف نعتد في تقييمنا للجهاز الادارى للدولة في مصر على المعايير الآتية :

— التوافق التنظيمى مع سياسات واهداف وقواعد العمل .

— التوافق مع المناخ والتغيرات المحلية والخارجية .

— الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة .

— القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد .

وسوف نورد فيما يلى عرضا موضوعياً موجزاً لكل من معايير التقييم المشار إليها :

( أ ) التوافق التنظيمى مع سياسات واهداف وقواعد العمل :

يقصد بالتوافق التنظيمى أن تكون العناصر الرئيسية المكونة للجهاز الادارى للدولة متواجدة بنسب متوافقة ومتعادلة بحيث تتفاعل جميعاً في ايقاع محسوب ومتجانس لتحقيق اهداف قومية محددة. ويقاس التوافق التنظيمى بمقاييس متعددة وسوف نورد عدد من أهم هذه المقاييس قرين تطبيقه على الوضع في الجهاز الادارى للدولة في مصر :

١ - مدى وضوح الأهداف ودقة تحديدها وتناسبها مع الظروف المتغيرة .

إن مشكلة أساسية من مشكلات الجهاز الادارى للدولة في مصر هي عدم وضوح الأهداف التي تسعى إليها كل وحدة من وحداته فضلاً عن الصياغة الانشائية لهذه الأهداف بها لا يساعد في توجيه العمل بالاضافة الى عدم تناسب هذه الأهداف مع الواقع العملى .

٢ - مدى وضوح واستقرار السياسات والقواعد المنظمة للعمل في مختلف مجالاته

يعانى هذا العنصر التنظيمى الهام من التوحيد والنمطية بغض النظر عن اختلاف الأهداف ومواقع التنفيذ وطبائع النشاط الى جانب عدم الوضوح والتجمد في سياسات وقواعد العمل .

٣ - مدى وضوح الأسس والمعايير التي يتم اتخاذ القرارات في ضوءها .

يعانى الجهاز الادارى للدولة من عدم وضوح الأسس والمعايير التي يتم اتخاذ القرارات بناء عليها أو عدم اعمال هذه الأسس أو صيغها بالاعتبارات غير الموضوعية

حال وجودها ذلك بالإضافة الى عدم التحديد الدقيق لسلطات اتخاذ القرارات على المستويات المختلفة .

٤ - مدى سلامة الأساليب والاجراءات المستخدمة ووضوح معدل الأداء السليم ومقاييسه  
تعانى أغلب وحدات الجهاز الادارى للدولة من تخلف أساليب الأداء وبطء  
الاجراءات وتعقدها بتأثير العوامل السابق الإشارة إليها وكذا نتيجة لتخاذل وتضاؤل  
امكانيات الأفراد العاملين .

٥ - مدى تجانس العناصر البشرية من حيث الاعداد والنوعيات ومستويات المهارة مع  
الأنشطة والوظائف المطلوب القيام بها من ناحية السياسات والاجراءات والموارد  
المتاحة من ناحية أخرى .

ولعل من أهم مظاهر الاضطراب التنظيمى بجهاز الدولة الادارى ذلك  
التضخم فى القوى العاملة دون ارتباط واضح بين الاعداد والنوعيات من جانب وبين  
احتياجات ومتطلبات شغل الوظائف من جانب آخر فضلاً عن التنفيذ الشكلى  
لوصف الوظائف والتدريب هذا الى جانب تغليب التواحي الشخصية فيما يتعلق  
بالحركة الوظيفية بمختلف أشكالها .

#### (ب) التوافق مع المناخ العام والمتغيرات المحلية والخارجية :

ان من أهم سمات التنظيم الفعال أن يكون متوافقاً ومتناسباً مع الأوضاع والظروف  
العامّة التى يعمل فى محيطها وباستخدام هذا المعيار فى تقييم الجهاز الادارى للدولة فى مصر  
يمكن أن نصل الى نتيجة واضحة هى افتقار هذا الجهاز للحد الأدنى المطلوب من التوافق  
مع المناخ العام . بل يصل الأمر الى التناقض بين تكوين هذا الجهاز وأساليبه وتوجهاته فى  
العمل وبين الأوضاع المتجددة فى البلاد والأمثلة على ذلك عديدة :

١ - الاستجابة لحركة المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية بانشاء تنظيمات  
جديدة على غير أسس علمية وبدون تحليل للتنظيمات القائمة وبدون تنسيق بين  
التنظيمات الجديدة وتلك القائمة ومثال ذلك الاستجابة العفوية غير المخططة لاتجاه  
البلاد نحو سياسة الانفتاح الاقتصادى بانشاء هيئة العامة لاستثمار المال العربى  
والأجنبى والمناطق الحرة وهيئة سوق المال وانشاء وزارة الدولة للتعاون الاقتصادى ثم  
الغاؤها ثم انشاء وزارة شئون الاستثمار والتعاون الدولى ثم الغاؤها ومن الأمثلة العديدة

أيضاً إنشاء المجلس الأعلى للحكم المحلى ( مجلس المحافظين ) وإنشاء هيئات التخطيط الاقليمى كرد فعل للاتجاه نحو سياسة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى وذلك دون الاستفادة الحقيقية من تلك التنظيمات الشكلية فى أغلب الأحيان .

٢ - عدم المرونة والتجمد أمام التطورات فى المجتمع ومن أبرز الأمثلة ذلك التجمد وعدم المرونة تجاه سياسة الانفتاح فقواعد وسياسات العمل ظلت على ما هى عليه فضلاً عن عدم التنسيق بين القرارات الصادرة عن هيئات ووزارات متعددة بالنسبة لنفس الموضوع .

وهكذا يعاني الجهاز الادارى للدولة من مشكلات تقليدية ويقف حجر عثرة أمام تطور وحركية المجتمع نتيجة لعدم توافقه مع المناخ العام بما يحتم النظر فى إعادة تنظيمه على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة .  
أمام تطور وحركية المجتمع يضى توافقه مع المناخ العام بما يحتم النظر فى إعادة تنظيمه على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة .

#### (جـ) الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة :

من أبرز السمات السلبية للجهاز الادارى للدولة فى مصر وضوح درجة عالية من عدم القدرة على استثمار الطاقات والموارد المتاحة بتبديدها فى أعمال غير منتجة فى نفس الوقت الذى تعم فيه الشكوى من قصور الامكانيات وتأثيرها على الانجاز ومن أبرز الأمثلة على ذلك :

- ١ - التراكم غير المبرر لحجم العمالة كنتيجة لالتزام الدولة بسياساتها فى إيجاد وظائف بغض النظر عن حاجة هذه الوظائف من طاقات بشرية كما ونوعاً وفى نفس الوقت اهدار ملايين الجنيهات سنوياً على أنشطة تدريبية شكلية خالية من أى محتوى .
- ٢ - كذلك تمثل المباني والأجهزة والمعدات صورة صارخة لتهديد الطاقات الناشئة من سوء الاستخدام .

٣ - الزيادة المستمرة فى حجم المخزون السلعى الراكد فى مخازن الدولة .  
ومن ذلك نرى أن بعض أجزاء جهاز الدولة الادارى فى مصر هى فى ذاتها مصدر للاستنزاف الاقتصادى وعامل معوق لجهود التنمية وبينما كان القصد منها عكس ذلك .



#### (د) القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد :

يمثل الجهاز الإداري للدولة في مصر أقدم البيروقراطيات في العالم ، ومن ثم فإنه يتسم بدرجة عالية من التمسك بالتقاليد الإدارية والعزوف عن التجديد والتطوير . إن التركيب الموضوعي للجهاز الإداري يجعل امكانيات التطوير أو التغيير فيه محدودة لدرجة بعيدة مما يسبب كثيرا من اليأس والاحباط لمن يتصدى لتلك المحاولة . ولعل من أهم الأسباب التي تقلل من فرص النجاح في تغيير جهاز الدولة في مصر تغييراً جذرياً - ما يلي :

١ - تفتت عملية اتخاذ القرارات في أمور التطوير والتغيير وضرورة مراجعة جهات مختلفة والحصول على موافقاتها بكل ما يوجد بينها من تناقضات ، فعلى سبيل المثال نجد أن ادخال أى تعديل على كيان تنظيمي في جهاز الدولة لا بد وأن يتم بعد أخذ رأى وموافقة الجهات الآتية على الأقل :

- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .
- وزارة المالية .
- مجلس الدولة .
- اللجنة الوزارية المختصة .
- اللجنة الوزارية للشئون التشريعية .
- مجلس الوزراء .

وفي حالة استصدار قانون فإن ثمة دورة أخرى لا بد من المرور بها وتشمل :

- اللجنة المختصة في مجلس الشعب .
- مجلس الشعب .

فإذا أخذنا في الاعتبار أن هذه الجهات جميعا لا تتفق على استراتيجية واضحة للتطوير الإداري ، فإن ما بينها من اختلاف في المفاهيم ينعكس على محاولات التطوير وتكون النتيجة إما وأدها أو اخراجها وقد مسخت وأفرغت من مضامينها الحقيقية .

٢ - تشابك مختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة وتداخل الإجراءات فيما بينها وانصافها جميعا في النهاية برئاسة مشتركة يجعل من الصعب احداث تغيير له معنى في بعض هذه الوحدات دون أن يمس بتأثيراته وحدات أخرى . فإذا كان التغيير المستهدف محققا

لمصلحة مادية للعاملين في الوحدة المطلوب تعديل أوضاعها نجد العاملين في وحدات أخرى يسارعون بالشكوى والتذمر والمطالبة بنفس الامتيازات حتى ولو لم يكن في أعضائهم مرور للحصول عليها . وتكون النتيجة الخضوع لهذه الضغوط والميل الى تعميم هذه التعديلات على جميع الوحدات الأمر الذي يضعف فاعليتها ويفقدها القدرة على التأثير . ولعل من أبرز الأمثلة هنا ظاهرة بدل طبيعة العمل والبدلات المهنية التي قصد بها في أول الأمر أن تكون حوافز لفئات معينة من العاملين مطلوب تشجيعهم حيث تعاني الدولة من عجز في تخصصاتهم ويصعب الاحتفاظ بهم في الخدمة العامة بحيث يتخطفهم سوق العمل المحلي والخارجي في الدول العربية ، ولكن تحولت هذه البدلات الى مقررات موحدة لجميع العاملين وبفئات مالية بسيطة بحيث فقدت معناها كحافز وتساوى الجميع في الحصول عليها .

٣ - عمومية القوانين واللوائح الحاكمة لجهاز الدولة ونمطية القواعد والاجراءات المطبقة في وحداته تجعلان التغيير في بعض هذه الوحدات أمراً صعباً ، حيث يتطلب جهداً خارقاً لتعديل القانون العام ذاته وليس مجرد القواعد الخاصة بوحدة معينة .

سابعاً - المشروع المقترح لتنظيم الجهاز الحكومي  
أسس وفلسفة التنظيم الجديد

يستند التنظيم المقترح للجهاز الإداري الرئيسي للدولة على الأسس التالية :

١ - التمييز بين أنواع الأنشطة الحكومية بحيث يخصص لكل مجموعة من الأنشطة تكوينات تنظيمية متناسبة معها من حيث طبيعة الأنشطة ومتطلباتها وبالتالي يقسم التنظيم الجديد الأنشطة الحكومية الى :

#### (١) الأنشطة السيادية :

وهي المتصلة بسلطة الدولة وتعتبر الوظائف الأصلية التي قامت الدولة في الأساس من أجل تنفيذها وتضم أنشطة الأمن الداخلي والدفاع والعدالة والعلاقات الخارجية وإدارة المال العام .

ويتناسب مع هذه الأنشطة شكل تنظيمي محدد هو « الوزارة » التي مباشر الأعمال بذاتها أو من خلال تقسيماتها التابعة ( مصالح مثلاً ) .

## (ب) الأنشطة الخدمية والانتاجية :

وهي المتصلة بتنظيم وإدارة وتشغيل المرافق القومية ذات التأثير على الانتاج القومى والتي يقتصر القيام بها على التنظيمات العامة أو الحكومية حيث لا يكون فى قدرة التنظيمات الخاصة مواجهة متطلباتها الرأسمالية ، كما أنها لا تحقق أرباحا أو تهدف الدولة الى توفيرها بأسعار تقل عن تكلفتها .

ويتطلب الأمر فى هذه الحالة وجود تنظيمات متحررة نشطة قادرة على تخطيط وإدارة أعمال هذه المرافق دون تعثر فى اجراءات بيروقراطية تلازم التنظيمات الحكومية عادة أى المطلوب لهذه الأنشطة تنظيمات عامة من حيث الشكل ولكنها تسير وفق مبادئ إدارية واقتصادية متحررة من القواعد الحكومية ومن الممكن استخدام نمط « الهيئات العامة » ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة والمتحررة ماليا وإداريا والتي يقوم على ادارتها مجلس للإدارة يمثل السلطة النهائية فيها والمقصود هنا طبعاً هو نمط جديد من الهيئات العامة يتخلص من المعوقات والقيود التى تكبل الهيئات العامة المنظمة وفقاً للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، وبالتالي تقترب فى أساسها من مفهوم « الهيئات القومية المستقلة التى تنشأ بقوانين خاصة » .

ونعتقد ان هذا النمط يصلح لاستيعاب أنشطة الخدمات والانتاج فى المجالات الآتية :

- البترول .
- الكهرباء والطاقة .
- النقل .
- النقل البحرى .
- الاتصالات .
- الطيران المدنى .
- السياحة .
- التعمير .
- التأمينات الاجتماعية .

بمعنى انشاء هيئات عامة مستقلة تقوم كل منها على ادارة وتشغيل أحد المرافق في المجالات السابقة وتعتبر هذه الهيئات هي الوحدات التنظيمية الرئيسية ، ومن ثم تلغى الوزارات كنمط تنظيمي في هذه المجالات ليحل محلها « مكاتب وزراء دولة » يمثلون المسؤولية الدستورية في كل مجال ويعملون على التنسيق بين الهيئات العامة في مجالات اختصاصاتهم .

### (جـ) الأنشطة المحلية :

وهي الأنشطة الخدمية التي يتم تنفيذها على المستوى المحلي وتمثل اهتماما محليا صرفيا ينفذ في اطار توجيهات أو سياسات قومية مرنة لكي تؤخذ الظروف الواقعية للمحليات في الاعتبار وتغطي هذه الأنشطة المحلية ما يلي :

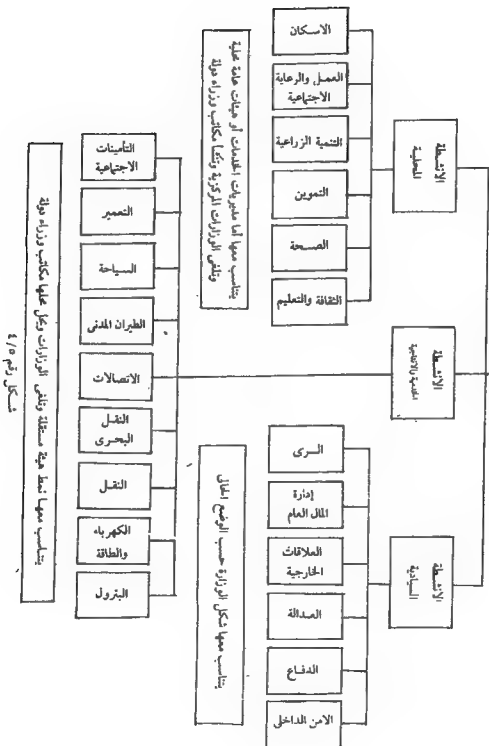
- الثقافة والتعليم .
- الصحة واصحاح البيئة .
- التموين .
- التنمية الزراعية .
- العمل والرعاية الاجتماعية .
- الاسكان .

وفي تصورنا ان النمط الأفضل لتقديم هذه الأنشطة المحلية هو أحد نمطين ( حسب طبيعة النشاط ) :

- مديريات الخدمات باعتبارها تقسيمات تنظيمية تابعة من ديوان المحافظة ومرتبطة بها ( ويسرى هذا على الأنشطة الخدمية مثل التعليم والصحة والعمل مثلا ) .
- هيئات عامة محلية تابعة للمحافظة تتمتع باستقلال ادارى ومالى نسبي وتقوم بادارة وتشغيل المرافق المحلية ( المستشفيات ، الصرف الصحى ، المياه ، .... ) .

وفي هذه الحالة أيضا تلغى الوزارات المركزية كنمط تنظيمي ليحل

# التنظيم المقترح للجهاز الاداري للدولة في مصر



محل كل منها « مكتب وزير الدولة » ويختص كل منهم بتنسيق السياسات العامة والخطط القومية لمجال نشاط معين أو أكثر .

٢ - استحداث فكرة « المجالس التخطيطية » لتخطيط وتنسيق ومتابعة تطوير الأنشطة والخدمات في مجال أو مجالات متصلة بحيث تتحقق أعلى درجة من حسن توظيف الموارد وتوجيهها من ناحية ، واقتراب عمليات التخطيط والمتابعة والتطوير من واقع الهيئات القائمة على التنفيذ من ناحية أخرى . كل ذلك دون الوقوع مرة أخرى في دوامة الأجهزة الحكومية ومشكلة تضخم الوزارات وتباعدها من مشاكل واقع التنفيذ .

٣ - ويشكل « المجلس التخطيطي » من مجموع ( أو بعض ) رؤساء الهيئات العامة المستقلة العاملة في مجالات متصلة وتكون رئاسة المجلس بالتناوب بين رؤساء هذه الهيئات . ويعتبر المجلس التخطيطي معاونا وأداة مساعدة لوزير الدولة المختص ينقل اليه مشاكل الهيئات الأعضاء وخططها وبرامجها وتوجهاتها ، كما يتلقى خطط الدولة وسياساتها وتوجهاتها لينسق التزام الهيئات العامة بها ، ويبدى الرأي في صلاحيتها .

وتساعد هذه الفكرة على احداث أكبر درجة ممكنة من التكامل والتفاعل إذ يمكن للهيئة الواحدة أن تمثل في أكثر من مجلس تخطيطي واحد بحسب اتصال أعمالها ببيئات أخرى . إذ يمكن مثلا أن يكون اتحاد الاذاعة والتليفزيون عضوا في « مجلس تخطيط الاتصالات » وكذلك عضوا في « مجلس تخطيط الثقافة والتعليم » وهكذا . .

٣ - استحداث فكرة « المجلس الوزاري » المتخصص ، ذلك أن مجلس الوزراء بحكم تشكيله وعدد أعضائه لا يستطيع دراسة الموضوعات المتخصصة التي تعرض عليه ، لذا يلجأ الآن الى تشكيل لجان وزارية متخصصة . ولكن اللجان الوزارية بشكل عام تفتقد السبلطة في اتخاذ القرار ويقتصر دورها على التوصية لمجلس الوزراء . . من ناحية أخرى فان رئيس اللجنة الوزارية ( وقد يكون رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد أقدم الوزراء ) ليس له سلطة بصفته رئيسا للجنة في التدخل أو التنسيق بين أنشطة وأعمال الوزارات المشتركة في اللجنة .

لذلك فان فكرة « المجلس الوزاري » المتخصصة تقوم على أساس قيام مجموعة من الوزراء يشرفون على مجالات عمل متصلة ومتكاملة ويعملون تحت رئاسة نائب لرئيس مجلس الوزراء ويكون هذا المجلس الوزاري بمثابة مجلس «وزراء» مصغر يتمتع

بسلطة كاملة في اتخاذ القرارات في مجالات معينة ومستوى معين . بحيث يختص مجلس الوزراء الموسع بشئون السياسات القومية والمسائل ذات الاهتمام المشترك لكافة قطاعات الدولة .

- ومن المقترح في التنظيم الجديد تشكيل المجالس الوزارية :
- ( أ ) المجلس الوزاري للانتاج والخدمات القومية .
- ( ب ) المجلس الوزاري للخدمات المحلية .

٤ - استحداث فكرة « القانون التنظيمي العام » بمعنى أن يصدر التنظيم العام للجهاز الإداري الرئيسى للدولة بقانون بحيث لا يجوز التعديل فيه أو التغيير إلا بتعديل القانون والغرض من هذا هو تحقيق الاستقرار التنظيمي والحد من التغيرات غير المدروسة . فلا يتم تعديل الهياكل الأساسية ولا اختصاصات أو تشكيلات الوزارات وغيرها من وحدات التنظيم الإداري العام إلا بقانون .

٥ - التمييز بين أدوار الوزراء في التنظيم الجديد على الوجه الآتى :

( أ ) وزراء يشرفون على الوزارات التى تتولى الأعمال السيادية وتوجيه الاقتصاد القومى للدولة وتمثل فى الوزارات الآتية :

الخارجية ، الداخلية ، العدل ، الدفاع ، الانتاج الحربى ، المالية ، الاقتصاد والتجارة ، الرى .

ويستمر العمل فى هذه الوزارات وفقا للأوضاع القائمة حاليا باعتبارها تباشر أنشطة تقليدية تتولاها الدولة بما لها من سلطة السيادة على أراضيها وسلطتها فى توجيه الاقتصاد القومى وحماية الأموال .

( ب ) وزراء دولة للانتاج والخدمات القومية وهم وزراء الدولة للطاقة ، النقل والاتصالات ، التعمير ، التنمية الصناعية ، التنمية السياحية ، الأوقاف مع إلغاء الوزارات القائمة حاليا المختصة بهذه الأنشطة على أن تمارس كافة الأنشطة التنفيذية التى كانت تتولاها هذه الوزارات والمصالح التابعة لها من خلال هيئات عامة قائمة أو هيئات عامة جديدة تنشأ لهذا الغرض لما يحققه هذا الشكل التنظيمى من مزايا عديدة فى مجال التخطيط والمتابعة وتحرره من اللوائح الحكومية وتمتدح مجالس إدارة هذه الهيئات بسلطات وصلاحيات واسعة فى

الادارة ، مع اعادة النظر في تحديد مستوى تقييم رؤساء هذه الهيئات بما يتناسب مع الصلاحيات الممنوحة لها والمسئوليات المناطة بها على أن تحجب سلطة الوزارة التي كانت تمارسها على هذه الهيئات ، تدعياً لمبدأ اللامركزية وبما يسمح بتفريغ الوزير المختص للسياسات العامة بقطاعه ، مع تحمل مجالس ادارة الهيئات المسئولية الكاملة عن ادارة وتشغيل وتطوير المرافق العامة التي تدخل في نطاق اختصاصها .

(ج) وزراء دولة للخدمات والمرافق ذات الطابع المحلى والتي تزاو لها مديريات الخدمات المختلفة بالمحافظات .

وهؤلاء يارسون عملهم في التنسيق بين خطط المديريات ذات الأنشطة النظرية بالمحافظات المختلفة وابداء الراى الفنى في اطار السياسة التي يقررها المجلس الوزارى للخدمات المحلية والمقترح تشكيله برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات المحلية وعضوية وزراء الدولة للخدمات المحلية والمحافظين والذي يختص برسم السياسة والخطط العامة للخدمات المحلية والتنسيق بينها وحل المشكلات التي قد تنشأ بين الأجهزة المختلفة .

ومن مقتضى هذا التعديل اعادة النظر في الأنشطة المركزية التي كانت تزاو لها بعض وزارات الخدمات القائمة حالياً وذلك بعد الغاء هذه الوزارات - باسناد هذه الأنشطة الى هيئات عامة تنشأ لهذا الغرض أو الى هيئات قائمة تتبع وزير الدولة كل حسب اختصاصه . على أن تنقل كافة المرافق ذات الطابع المحلى الى المحافظات تأكيداً للدور الحكم المحلى .

٦ - تتناسب الاختصاصات مع الشكل التنظيمى وتجنب الازدواجية أو التداخل في اختصاصات المستويات التنظيمية المختلفة فى ذات المجال .

وعلى هذا تكون الاختصاصات العامة لوزراء الدولة وفى علاقاتهم مع الهيئات العامة أو مديريات الخدمات المحلية على النمط الآتى :

(١) فى مجال التخطيط :

(١) اقتراح وتحديد الأهداف العامة المتعلقة بالقطاع المطلوب تحقيقها فى اطار السياسة العامة وما تنتهى اليه دراسات جهاز التخطيط والمتابعة



والموازنة بشأن الأهداف العامة الرئيسية للتخطيط .

- إصدار التوجيهات بشأن هذه الأهداف الى الهيئات والأجهزة التي يشرف عليها وزير الدولة المختص كل فيما يخصه .
- دراسة الخطط الموضوعة بواسطة الهيئات والأجهزة التي يشرف عليها والتنسيق بينها بما يحقق التكامل والترابط في اطار الأهداف العامة المقررة .
- وضع خطة موحدة للقطاع تمهيدا لعرضها على المجلس التخطيطي المختص لاقرارها وارسالها لجهاز التخطيط والمتابعة والموازنة لمراجعتها وادراجها بالخطة العامة للدولة .
- تلقى خطة القطاع بعد اقرارها من السلطات المختصة في صورتها النهائية وإبلاغها للهيئات والأجهزة التابعة لتنفيذها .

(ب) في مجال المتابعة وتقييم الأداء :

- متابعة تنفيذ الخطة ببيئات وأجهزة القطاع .
- تقييم أداء هيئات وأجهزة القطاع دون التدخل في الشؤون التنفيذية لها .
- ارسال تقارير متابعة تنفيذ خطة القطاع الى جهاز التخطيط والمتابعة والموازنة ،

(ج) في مجال البحوث والدراسات :

- اعداد مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بالقطاع .
  - اعداد وصياغة الاتفاقيات الخاصة بالقطاع .
  - اقتراح سياسة التعاون مع الهيئات الأجنبية في المجالات المختلفة .
  - اعداد واستصدار التوجيهات الفنية لوحدة القطاع .
- ٧ - استحداث مجموعة من الأجهزة المركزية المتخصصة تشكل أجهزة مجلس الوزراء يتولى من خلالها توجيه وتنسيق أعمال الأجهزة الادارية المختلفة .
- ومن مقتضى ذلك ايجاد الأجهزة المركزية التي تعاون مجلس الوزراء في مهام

التخطيط والمتابعة ، التنمية الادارية ، الاحصاء والمعلومات ، الاعلام ، البحث العلمى ، ويستتبع ذلك نقل تبعية كافة الوحدات التنفيذية التى قد تكون مرتبطة بتلك الأجهزة المركزية الى المستوى التنظيمى المناسب .

وبذلك يتحقق لمجلس الوزراء امكانية التخطيط القومى الشامل مع اسناد مهمة اعداد الخطط الفرعية وتنفيذها فى اطار السياسة العامة للدولة الى المرافق والوحدات القومية والمحلية .

#### أهداف يحققها التنظيم المقترح :

من منطلق أسس وفلسفة التنظيم المقترح نجد أن المشروع يحقق النتائج التالية ويعالج العيوب التنظيمية القائمة على الوجه التالى :

- ١ - وضوح الشكل التنظيمى الرئيسى للدولة وفلسفته واستراتيجيته .
- ٢ - تحقيق الاستقرار التنظيمى قائم على استصدار قانون بالتنظيم الأعلى للدولة .
- ٣ - توحيد أسلوب معالجة تبعية الوحدات والحاقها بالقطاع الواحد .
- ٤ - القضاء على ازدواج الاختصاصات وتداخلها واختلاط الأدوار بين الأشكال التنظيمية المختلفة .
- ٥ - القضاء على تعدد الأجهزة الرأسمية والمستويات الادارية الوسيطة .
- ٦ - تأكيد دور الحكم المحلى والقضاء على المركزية المعوقة وايضاح العلاقات التنظيمية بين الحكم المحلى والوزارات المركزية .
- ٧ - تحقيق فاعلية جهاز مجلس الوزراء واستكمال أجهزته .

#### مقتضيات تنفيذ التنظيم المقترح والاجراءات المكملة له :

يتطلب تنفيذ التنظيم المقترح اتخاذ بعض الاجراءات واستصدار تشريعات واجراء بعض الدراسات المكملة لهذا التنظيم حتى يحقق الهدف المنشود منه وهو ايجاد تنظيم ادارى كفء وفعال قادر على تحقيق الأهداف المقررة .

وعلى ذلك فان الأمر يتطلب اتخاذ ما يلى :

مجلس الوزراء

رئيس مجلس الوزراء

الجمعية  
العلمية للدراسات والبحوث

جمهورية مصر العربية  
الجهاز الحكومي  
المقترح .

الإمامة العامة  
مختار محلي الزوراء

جهاز  
الاعلام

جهاز  
البحث العلمي

جهاز  
الاقتصاد والمالية

مجله  
تخصصی اقتصاد

جهاز: الأجهزة  
والناظمة والوارية

برگزاری  
المسرى

وزارة الدفاع  
والإنتاج الوطني

وزارة  
المعدل

وزارة  
الداخلية

وزارت  
اطلاعات و  
ارتباطات

المجلس الوزاري للمصنّات المحلية

عالم رئيس مجلس الوزراء  
للصحة العامة

ماتت وسمي بحظي الزوراء  
للإقتصاد الوطني  
أمانة المجلس

11. የጥቅም ሆኖ የሚያገለግል የሥራ ስልጣን

المجلس الوطني الفلسطيني  
السلطة الوطنية الفلسطينية

تاریخ

1000

۱. در صورتی که در یک سال گذشته، شما به هیچ وجه به این موضوع فکر نکرده باشید، به هیچ وجه به این موضوع فکر نکنید.

edge of the  
vertical  
rectangular

Figure 1. Schematic diagram of the experimental setup.

المصاحفة  
ورقة فدية  
المصاحفة

1990

استصدار بعض التشريعات :

١ - استصدار تشريع بالتنظيم الأعلى للدولة :

بما يضمن تحقيق الاستقرار له وبحيث يتضمن هذا التشريع ما يأتي :

( أ ) شكل التنظيم الرئيسى للدولة متضمنا الوزارات ومكاتب وزراء الدولة وأجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وأهدافها العامة .

( ب ) تحديد سلطات اصدار القرارات التنظيمية وإجراءات التنظيم سواء لأول مرة أو عند إعادة التنظيم .

( ج ) الشروط والمبررات والأحوال التى تسمح بإعادة التنظيم والحد الأدنى للمدد التى تسمح بذلك .

٢ - إعادة النظر فى قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ :

للتعرف على ماشابه من مشاكل فى التطبيق مما جعل كثيرا من الهيئات العامة تخرج عنه ، ودراسة مدى ملاءمة هذا القانون لشكل الهيئات القومية المستحدثة التى لم يتحدد لها شكل قانونى أو تنظيمى موحد ، مما يقتضى تحديد أدق وأوضح للشكل القانونى للهيئة العامة والهيئة القومية اذا تطلب الأمر ذلك بهدف وحدة المعاملة . وما اذا كانت هناك حاجة لقانون موحد أم يترك الأمر لاستصدار تشريع ينظم كل هيئة على حدة .

٣ - استصدار قرار رئيس الجمهورية بتحديد المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة التى تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى :

تضمنت المادة ( ٢ ) من قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ النص على أن تتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تولها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

كما نصت المادة ( ٣ ) من اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى الصادر بها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ على ما يأتي :

« تتولى وحدات الحكم المحلى فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين فى هذه اللائحة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية وكذلك ما يصدر من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة » .

ومفاد ذلك أن المرافق القومية وكذلك المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى .  
لذلك فإن الأمر يتطلب تحديد ما يعتبر مرفقا قوميا وكذلك ما يعتبر مرفقا ذا طبيعة خاصة .

وكذلك يتطلب الأمر تحديد اختصاصات وسلطات الهيئات العامة الحالية سواء ما يدير منها مرفقا يعتبر قوميا أو محليا أو ذا طبيعة خاصة .

وهنا يثور التساؤل عن المعيار الذى يتقرر على أساسه اعتبار - مرفق ما - مرفقا قوميا أو مرفقا ذا طبيعة خاصة وبالتالي يخرج عن نطاق اختصاصات وحدات الحكم المحلى .  
وفى هذا المجال فإنه يمكن اتخاذ المعايير التالية أساسا لتحديد المرافق القومية ،  
المرافق ذات الطبيعة الخاصة .

#### ( ١ ) بالنسبة للمرافق القومية :

وهى التى ينطبق عليها أحد أو كل المعايير الآتية :

##### ١ - الأعمال السيادية للدولة :

وهى الأعمال التى تتولاها الدولة بحكم سلطتها على أراضيها ولا تقبل التجزئة أو التقسيم على المحليات مثل الدفاع وأعمال العلاقات السياسية والدبلوماسية مع العالم الخارجى .

##### ٢ - المرافق التى تقع فى نطاق أكثر من محافظة :

مثل الطرق الرئيسية بين المحافظات المختلفة ، والسكك الحديدية والنقل بين أكثر من محافظة ... الخ .

### ٣ - الأعمال المتعلقة برسم السياسة العامة للدولة والتخطيط القومى :

ان التخطيط هو عنصر من عناصر الإدارة وبذلك يلاحظ انه واجب من واجبات الأجهزة القائمة على أى نشاط من أنشطة الدولة سواء على المستوى المركزى أو المحلى .

فتنفيذ الخدمات فى المواقع المحلية يقتضى تخطيطا على مستوى هذه المواقع يمارسه الرؤساء المسئولين فيها ، الا أنه يجدر التمييز بين هذا النوع من التخطيط الذى يرتبط بخدمة معينة ونوع آخر لا يرتبط بخدمة بذاتها وانما يتصل بعملية اتخاذ القرارات على مستوى القيادة العليا المسؤولة عن ادارة وتسيير الحكومة فى مجموعها .

ولاشك ان من أهم خصائص نشاط التخطيط بهذا المفهوم هو انه يعتبر مرفقا قوميا ولو اقتضى الأمر أن تنبع الخطط من احتياجات ومقترحات من مختلف الوحدات التنفيذية المركزية منها أو المحلية .

وعلى ذلك تعتبر أجهزة التخطيط القومى وما يتعلق به من رسم سياسات عليا أو وضع استراتيجيات مرفقا قوميا .

### ٤ - أعمال البحث العلمى :

ان أعمال البحث وتطوير مرافق الدولة وتحسين أدائها وتطبيق أحدث النظريات فى مجال العلوم والتكنولوجيا يقتضى الاهتمام بالبحوث العلمية فى مختلف جوانبها وهذه البحوث لا تخدم منطقة جغرافية معينة وانما تخدم رسم السياسة واتخاذ القرارات التى تشمل الدولة بأكملها .

وبذلك فان نشاط البحث العلمى ( بمختلف فروعه ) يعتبر مرفقا قوميا ، على أن هذا لا يمنع ولا يتعارض مع ممارسة نشاط البحث العلمى فى المحليات .

### (ب) المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة :

وهى التى ينطبق عليها أحد أو كل المعايير الآتية :

#### ١ - بعض الأعمال السيادية للدولة :

وهى الأعمال التى تتولاها الدولة بحكم سلطتها على أراضيها ويمكن تجزئتها أو

تقسيمها على المحليات الا أن لها طبيعة خاصة تبرر ادارتها مركزيا وبالتالي خروجها عن سلطة المحليات . وذلك مثل العدالة - الأمن الداخلي

ويرتبط بهذه الأعمال السيادية ارتباطا وثيقا أعمال جباية الأموال وتحصيلها وكذلك الثروات القومية مثل الآثار وأعمال حفظها وحمايتها والتنقيب عنها وعرضها .

وكذلك المشروعات المتعلقة بالخدمات الدولية مثل قناة السويس ، وهذه المرافق لها اتصال وثيق بسيادة الدولة .

## ٢ - الأعمال والمرافق التي يتم التحكم فيها مركزيا :

( أى لا يمكن تمجزة ادارتها )

وهي الأعمال والمرافق التي وإن كان يستفيد بها مواطنو الوحدات المحلية الا انها تخضع في ادارتها ل التحكم مركزى وارتباط عضوى على مستوى الجمهورية .

ومن أمثلة ذلك مرافق الكهرباء والرى والبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية .

## ٣ - المشروعات والأعمال الانشائية الكبرى :

وهي المشروعات الكبرى التى تتطلب أموال وامكانيات وتكنولوجيا متقدمة تتجاوز امكانيات محافظة بذاتها ، حتى وإن كانت تقع فى نطاق محافظة واحدة مثل الحديد والصلب ، السد العالى ، مشروعات استصلاح الأراضى ، المحطات النووية لتوليد الكهرباء .

وعلى ضوء المعايير السابقة يمكن تصنيف الهيئات الى هيئات قومية وهيئات محلية ومرافق عامة ذات طبيعة خاصة تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى .

كما يتم إعادة النظر فى اختصاصات الهيئات القائمة أو التى تنشأ مستقبلا على ضوء تلك المعايير .

ثانيا - اجراء بعض الدراسات المكتملة واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ التنظيم المقترح :

## ١ - اجراء دراسة تفصيلية عن دواوين الوزارات الحالية :

وما يتطلبه الأمر من الإبقاء عليها أو نقل بعض اختصاصاتها سواء الى هيئات أو

مصالح قائمة أو وحدات الحكم المحلى أو انشاء هيئات أو مصالح جديدة وذلك طبقا للمعايير والمعالجة التنظيمية التى تضمنتها مشروع التنظيم المقترح والتى تلتخص فيما يلى :

( أ ) ادماج بعض الهيئات لتحقيق التكامل فى الأنشطة وإيجاد كيانات تنظيمية كبيرة تسمح باعطاء صلاحيات كبرى لقيادتها والتى يقترح أن ترقى الى مستوى درجة الوزراء فى بعض الحالات .

( ب ) وضع نظام لتقييم مستوى الهيئات العامة والمصالح على أسس ومعايير واضحة أسوة بما هو متبع فى تقييم مستوى الشركات وذلك بهدف الوصول الى تحديد مستوى قياداتها على أسس موضوعية سليمة .

( ج ) تحقيق التوازن فى نطاق اشراف الوزراء عن طريق اعادة النظر فى تبعية الهيئات للوزراء بما يتناسب مع طبيعة الأعمال من جهة ونطاق اشراف الوزير من جهة أخرى .

( د ) اعادة النظر فى أوضاع بعض الصناديق ذات الشخصية الاعتبارية وذلك بادماجها ضمن اختصاص دواوين وزارات السيادة .

٢ - اجراء دراسات أخرى مكملة لتحديد نظم وأساليب العمل بوحدة الجهاز الحكومى مثل :

نظم التخطيط ، الرقابة ، المتابعة ، تقييم الأداء حتى تتكامل حلقات التنظيم .

٣ - وضع معايير وقواعد لقياس كفاءة الهيكل التنظيمى :

تكون أساسا للتقييم والحكم على الهياكل التنظيمية وما اذا كانت فى حاجة الى تعديل أم لا تلافيا للتعديلات الكثيرة والمتعاقبة وما يترتب عليه من آثار سيئة تنعكس على العمل .

٤ - اعادة النظر فى جدول المرتبات والأجور بالجهاز الحكومى

بما يتمشى مع مستوى الأسعار ومستوى الأجور فى شركات الاستثمار وبعض شركات القطاع الخاص . مما يقضى على ظاهرة تسرب الكفاءات من الجهاز الحكومى ، وبما يتيح الفرص للعاملين للارتفاع بمستوى أجورهم باستمرار دون حاجة الى اجراء ضغوط على



قيادتهم الادارية لاعادة النظر في الهياكل التنظيمية على فترات متقاربة لمجرد توفير فرص الترقية دون مقتضيات تنظيمية حقيقية .

#### ٥ - اجراء دراسات مكملة لنظام الحكم المحلى القائم حاليا

بفرض التعرف على نواحي النجاح والقصور في ضوء التجربة السابقة وتقييم نتائج التنظيم القائم ومدى فاعليته وعلى الأخص الواحى التالية :

(١) التخطيط الاقليمى واللجان العليا للتخطيط الاقليمى ودورها في المجالات الاقتصادية ومجالات التخطيط - ومدى الحاجة الى هذه الأقاليم بصورتها الحالية أو العمل على تطويرها بحيث تصبح احدى وحدات الحكم المحلى لها كيائها الخاص وبحيث يصبح للاقليم مهام أخرى محددة أسوة بالمحافظات في مجال الحكم المحلى بالاضافة الى مهام التخطيط التى يتولاها في الوقت الحالى .

(ب) دراسة تحديد نطاق وحدود الوحدات المحلية وفقا لأسس ومعايير محددة سلفا بفرض تلافى التفتت الظاهر في وحدات الحكم المحلى في الوقت الحاضر .

(ج) تدعيم سلطة المحليات بكافة مستوياتها واعطاء المزيد من اللامركزية لبعض الوحدات التابعة للمحافظات لتتطلق في تنفيذ خططها بمرونة أكثر .

(د) ضرورة اربطباط نقل الاختصاصات منالمركزيات الى المحليات بنقل الموارد المالية والاعتمادات المخصصة لها تبعا لنقل النشاط للمحليات .

#### ٦ - عقد ندوات لشرح أهداف وفلسفة التنظيم الجديد

حتى يمكن تهيئة الجو لتقبل هذا التنظيم وبالتالي يلقي التأييد عند وضع هذا التنظيم موضع التنفيذ .

#### الاجراءات العاجلة :

أن تطوير نظام العمل بالدولة ومؤسساتها - وان كان يتطلب تخطيطا طويلا للأجل - ويحتاج الى توفير وتطوير مقومات أساسية يستغرق اعدادها عدة سنوات - نظرا لأنها تتناول بالتطوير مسائل ونظم جذرية لا يمكن تغييرها تغييرا كليا وفوريا - ولا يمكن أن يعطى تطويرها آثاره الا بعد عدة سنوات ( وذلك مثل تطوير نظم التعليم خصوصا في جانبه المتعلق

بالعمالة واحتياجاتها وكذلك اعادة النظر في ظروف العمالة ونظمها الى جانب أمور جذرية أخرى خاصة بالأجور وظروف العمل وغيرها مما هو مرتبط بضرورة إيجاد حلول جذرية لنظم العمل بالدولة .

الا أنه من الواضح أن نظم العمل بالدولة بها بعض النواحي التي يمكن التعرض لها فوراً بحسن التنظيم وسرعة التطبيق - وبما لا يلقي على الدولة أعباء جديدة في العمالة أو التكاليف . بل أن العكس هو الصحيح . وذلك بعلاج بعض المشكلات الواضحة المحددة - بحيث يمكن تحقيق نتائج ايجابية تخفف من أعباء الجماهير بل وتكون مدخلا يزيد من فرص نجاح التطوير الشامل .

### تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجمهور :

يقترح تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجماهير على الأساس الآتي :

- يبدأ استقبال الجماهير طالبة الخدمة بعد ساعتين من بدء العمل بكل جهة ، وذلك لاتاحة الفرصة للموظفين لتنظيم أعمالهم وانهاء ما تراكم لديهم من عمل يوم سابق والاستعداد لتلقى الجماهير .
- تستمر خدمة الجماهير حتى ساعتين قبل انتهاء العمل اليومي بكل جهة أى أن الخدمة الجماهيرية تستمر في المتوسط أربع ساعات من اجمالى ثمانى ساعات يومياً وبشرط أنه خلال هذه الساعات الأربع يتفرغ الموظفون تماماً لخدمة الجمهور وتوضع ضوابط انتظام تواجدهم باستمرار ، وتكون مسئولية الرؤساء في كل جهة تنظيم بدائل لمن يضطر لمغادرة عمله .
- يمنع تماماً استقبال أفراد الجمهور سواء أكانوا طالبي خدمة أم لزيارات شخصية في غير الساعات المحددة لذلك ، ويمنع استقبال الزوار في أماكن تأدية العمل بل ينحصر في كل مكان لاستقبال زائري الموظفين .

### تبسيط اجراءات الخدمة :

قام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتجميع شكاوى الجمهور من سوء الخدمة وبطء الاجراءات وتعتقدها بأجهزة الدولة والقطاع العام وفى ضوء تحليلها يتدب خبراء منه لمساعدة وحدات التنظيم والادارة بالوزارات والهيئات والشركات لوضع الحلول لهذه المشكلات من

خلال دراسة الاجراءات وتبسيطها . على أن تكون مسئولية الجهاز متابعة التطبيق ورفع تقارير الى رئاسة الجهات غير المتعاونة أو غير الجادة في التطبيق لتوقيع جزاءات عليها .

#### تعديل قواعد ولوائح العمل :

فيما لا يتعارض مع مطلب احداث ثورة تشريعية كاملة والمنصوص عليها في خطة الأجل الطويل ، تكلف كل جهة ادازية بمراجعة اللوائح وقواعد العمل السارية بها واعداد مقترحات بشأن تعديلها التماسا لسرعة الاجراءات وتبسيطها مع أحكام الرقابة على العمل والعاملين بها لا يخل بمرونة الأداء ، ويتم تعديل هذه اللوائح والقواعد بقرارات وزارية أو بقرارات من رئاسات الجهات في حدود السلطات المفوضة اليها ، أما تلك التي تحتاج الى تعديل قانون أو قرار جمهوري فيصير تجميعها بمعرفة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لدراستها وتنسيقها ثم التقدم بها الى رئاسة الوزراء دفعة واحدة لاستصدار القرارات الجمهورية والقوانين اللازمة .

ضبط عمليات الاسكان الادارى وتنظيم امداد أجهزة الدولة بالمستلزمات المكتبية وغيرها :

منعا للاسراف في استهلاك المستلزمات والانفاق على ايجار الأماكن ، وضمانا لحسن الاستفادة منها وصيانتها وتجديدها ، فانه من الضروري القيام بالاجراءات الآتية :

— دراسة نظام الاسكان الادارى ومدى تناسب الأبنية المخصصة لأجهزة الدولة لأنواع النشاط الذى تمارسه ومدى توافر مقومات الأداء السليم لها .

— دراسة تكلفة الاسكان الادارى على مستوى الدولة ومدى تناسبها مع انجازات الأجهزة .

— دراسة درجة الافادة الفعلية والاستخدام الفعلى للأبنية المتعددة التى تشغلها أجهزة الدولة .

— دراسة مدى تناسب التوزيع الجغرافى لأبنية الأجهزة الادارية ودرجة التشتت أو التقارب بينها وتأثير ذلك على كفاءة عمليات الاتصال وسهولة التعامل خاصة من ناحية اتصالها باجراءات جماهيرية .

— حصر المعدات والأثاثات المكتبية سواء المستخدمة أو التى بالمخازن وتبين مدى حسن

- استخدامها وربط هذه الموجودات بخطة الشراء والتجديد .
- دراسة أسلوب استيفاء كل جهاز من أجهزة الدولة لاحتياجاته من المستلزمات المكتبية والمطبوعات ومدى التكرار والاسراف في استخدامها وامكانيات توحيدها والسيطرة على المخزون منها وتوزيعها على أساس معدلات استهلاك مقدرة .
- دراسة الأساليب المتبعة في صيانة المباني والمعدات المكتبية وتجديدها وتكلفة هذه الصيانة والتجديدات والتعرف على امكانية توحيد المسئولية عنها في جهة مركزية تسيطر عليها جميعا وتخطط لها بشكل متكامل يتيح الاستخدام الأمثل للطاقت المبعثرة في الورش الأميرية وورش الاصلاح والصيانة المتعددة في وزارات وأجهزة الدولة والقطاع العام .

## ملحق الفصل الخامس





٦ - قطاع المال والاقتصاد

١/٦ وزارة مالية

مصلحة الخزائن العامة

مصلحة الضرائب

مصلحة الضرائب العقارية

مصلحة الجمارك

مصلحة الضرائب على الاستهلاك

مصلحة سك العملة

التمثيل التجاري

٢/٦ وزارة الاقتصاد والتجارة

الخارجية

٣/٦ وزارة الدولة للتعاون الدولي

٧ - قطاع الاسكان والتشييد

١/٧ وزارة الاسكان والمرافق

الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة

الجهاز التنفيذي لمشروعات الصرف الصحي

الجهاز المركزي للتعمير

٢/٧ وزارة التعمير والمجتمعات  
الجديدة

٨ - قطاع الخدمات الصحية

١/٨ وزارة الصحة

الامانة الفنية للمجلس

الأعلى للخدمات الصحية

٢/٨ وزارة الشؤون الاجتماعية

٣/٨ وزارة الأوقاف

٤/٨ وزارة القوى العاملة والتدريب

المهني

٩ - قطاع التعليم والبحث والشباب

١/٩ وزارة التربية والتعليم

٢/٩ وزارة التعليم العالي

٣/٩ مجمع اللغة العربية

٤/٩ الأزهر الشريف

الأزهر الشريف

جامعة الأزهر

مدينة ناصر للبحوث

الاسلامية



٥/٩ البحث العلمي  
٦/٩ أكاديمية البحث العلمي

٧/٩ المجلس الأعلى للشباب  
والرياضة

١٠ - قطاع الثقافة والأعلام

١/١٠ وزارة الإعلام

٢/١٠ وزارة الثقافة

٣/١٠ المجلس الأعلى للثقافة

١١ - قطاع السياحة والطيران المدني

١/١١ وزارة السياحة

٢/١١ وزارة الطيران المدني

١٢ - قطاع الدفاع والأمن والمعدلة

١/١٢ وزارة الدفاع

٢/١٢ وزارة الإنتاج الحربي

٣/١٢ وزارة الداخلية

٤/١٢ وزارة العدل

٥/١٢ المحكمة الدستورية العليا

١٣ - قطاع الخدمات الرئاسية

١/١٣ رئاسة الجمهورية

٢/١٣ رئاسة مجلس الوزراء

المركز القومي للبحوث

المعهد القومي للمعايرة

معهد بحوث البترول

معهد الأرصاد الفلكية

معهد علوم البحار والمصايد

معهد تيودور بلهارس للأبحاث

مركز بحوث وتطوير الفلزات

الأمانة العامة

البيت الفني للمسرح

البيت الفني للموسيقى

القنون الشعبية

الأمن والشرطة

مصلحة السجون

الرئاسة

المجالس القومية المتخصصة

رئاسة مجلس الوزراء

مكتب وزير الدولة لشئون الأزهر

مركز معلومات القطاع العام

	٣/١٣ وزارة الخارجية	
	٤/١٣ وزارة التخطيط	
	٥/١٣ الأمانة العامة للإدارة المحلية	
جهاز بناء وتنمية القرية المصرية	٦/١٣ الجهاز المركزى لتنمية العامة والاحياء	
جهاز تنمية الصناعات الحرفية والتعاون	٧/١٣ الجهاز المركزى للمحاسبات	
جهاز التنمية الشعبية	٨/١٣ مجلس الشعب	
	٩/١٣ مجلس الشورى	
	١٠/١٣ جهاز المدعى العام الاشتراكى	
	١١/١٣ المجلس الأعلى للصحة	
	١٢/١٣ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة	
	١٣/١٣ أكاديمية السادات للعلوم الإدارية	
	١٤/١٣ هيئة الرقابة الادارية	
	١٤ - قطاع التأمينات	
	١/١٤ وزارة التأمينات	

## ثانيا - هيكل الهيئات الخدمية

### ١ - قطاع الزراعة والرى (١) الزراعة (٢) السرى

- ١ - مركز البحوث الزراعية
- ٢ - الهيئة العامة للإصلاح الزراعى
- ٣ - صندوق تحسين الأراضى
- ٤ - الجهاز التنفيذى لمشروعات تحسين الأراضى
- ٥ - صندوق الأراضى الزراعية
- ٦ - صندوق الموازنة الزراعية
- ٧ - الهيئة العامة للخدمات البيطرية
- ١ - الهيئة العامة للسد العالى وخزان اسوان
- ٢ - الهيئة العامة لمشروعات الصرف
- ٣ - مركز البحوث المائية
- ٤ - الهيئة المصرية العامة للمساحة
- ٥ - الهيئة المصرية العامة لحماية الشواطئ

## ٢ - قطاع الصناعة والبتروك

- ١ - الهيئة المصرية العامة للتوحيد القياسى
- ٢ - الهيئة المصرية العامة للمساحة الجيولوجية
- ٣ - جهاز تخطيط الطاقة

## ٣ - قطاع النقل والمواصلات

- ١ - الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل
- ٢ - الهيئة العامة للطرق والكبارى
- ٣ - الهيئة العامة للنقل البرى
- ٤ - الهيئة القومية لمترو الأنفاق
- ٥ - المعهد القومى للاتصالات السلكية واللاسلكية
- ٦ - المعهد القومى للنقل

## ٤ - المال والاقتصاد

- ١ - الهيئة العامة للخدمات الحكومية
- ٢ - الهيئة العامة للرقابة على الصادرات
- ٣ - الهيئة العامة لمركز تنمية الصادرات
- ٤ - الهيئة العامة لسوق المال

## ٥ - الاسكان والتشييد

- ١ - الهيئة العامة لمرق الصرف الصحى بالقاهرة الكبرى
- ٢ - الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحى
- ٣ - الهيئة العامة للصرف الصحى بالاسكندرية
- ٤ - الهيئة العامة للتخطيط العمران
- ٥ - الهيئة العامة لمركز بحوث الاسكان والبناء
- ٦ - صندوق البحوث والدراسات الداخلية فى مجالات التعمير
- ٧ - الهيئة العامة لتنمية بحيرة السد العالى
- ٨ - الهيئة العامة لتنظافة وتجميل القاهرة
- ٩ - الهيئة العامة لتنظافة وتجميل الجيزة

## ٦ - الخدمات الصحية والاجتماعية

- ١ - الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية
- ٢ - للمجلس القومى للسكان
- ٣ - المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية
- ٤ - للمركز القومى لدراسات الأمن الصناعى

## ٧ - قطاع التعليم والبحوث والشباب

- ١ - جامعة القاهرة
- ٢ - جامعة الاسكندرية
- ٣ - جامعة عين شمس
- ٤ - جامعة اسيوط
- ٥ - جامعة طنطا
- ٦ - جامعة المنصورة
- ٧ - جامعة الزقازيق
- ٨ - جامعة حلوان
- ٩ - جامعة قناة السويس
- ١٠ - جامعة المنوفية
- ١١ - جامعة المنيا
- ١٢ - هيئة استاد القاهرة
- ١٣ - صندوق حصىلة رسوم الخلفعات
- ١٤ - الجهاز المركزى للكتب الجامعية والمدرسية
- ١٥ - المركز الاقليمى لتعليم الكبار
- ١٦ - صندوق الاستشارات والدراسات والبحوث

## ٨ - قطاع الثقافة والاعلام

- ١ - الهيئة المصرية العامة للكتاب
- ٢ - هيئة الآثار المصرية
- ٣ - الهيئة العامة للاستعلامات
- ٤ - أكاديمية الفنون
- ٥ - صندوق دعم السينما

## ٩ - قطاع السياحة والطيران

- ١ - الهيئة المصرية العامة للطيران المدني
- ٢ - المعهد القومى للتدريب على أعمال الطيران المدني
- ٣ - الهيئة العامة للأرصاد الجوية
- ٤ - الهيئة العامة للتنشيط السياحى
- ٥ - صندوق تحسين وتطوير خدمات الطيران المدني

## ١٠ - قطاع الدفاع والأمن والمداينة

- ١ - صندوق أبنية المحاكم
- ٢ - صندوق السجل المينى

# ١١ - قطاع الخدمات الرئاسية

- ١ - الهيئة العامة لصندوق تمويل مبانى وزارى الخارجية
- ٢ - الصندوق المصرى للمعونة الفنية

## ثالثا - هيكل الهيئات الاقتصادية

القطاع	الهيئة الاقتصادية التابعة
١ - قطاع الزراعة والرى	الهيئة الزراعية المصرية الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية هيئة البنك الرئيسى للائتمان الزراعى صندوق اراضى الاستصلاح الهيئة العامة لتنمية الثروة السمكية الهيئة العامة للتصنيع الهيئة العامة للبترول
٢ - قطاع الصناعة والبترول	الهيئة العامة لتنفيذ المجمعات الصناعية والتعدينية الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية هيئة كهرباء مصر هيئة كهربة الريف
٣ - قطاع الكهرباء والطاقة	هيئة تنفيذ مشروعات المحطات المائية لتوليد الكهرباء المحطات النووية لتوليد الكهرباء هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة الهيئة القومية لسكك حديد مصر هيئة النقل العام بالقاهرة الهيئة العامة لميناء الاسكندرية الهيئة العامة لنقل الركاب بمحافظة الاسكندرية الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية الهيئة القومية للبريد هيئة قناة السويس الهيئة العامة لميناء بور سعيد الهيئة العامة لموانى البحر الأحمر هيئة ميناء دمياط
٤ - قطاع النقل والمواصلات	

الهيئة العامة للسلع التموينية	٥ - قطاع التموين والتجارة الداخلية
جهاز الخدمات العامة بوزارى الدفاع	
الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية	٦ - قطاع المال والاقتصاد
الهيئة العامة للتحكم واختبارات القطن	
الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة	٧ - قطاع الاسكان والتشييد
الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى	
الهيئة العامة لمرفق مياه الاسكندرية	
هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة	
هيئة تعاونيان البناء والاسكان	
صندوق تمويل المساكن التى تقيمها الوزراء	
صندوق مشروعات أراضى وزارة الداخلية	
الهيئة العامة للتأمين الصحى	٨ - قطاع الخدمات الصحية
الهيئة المصرية العامة للمستحضرات الحيوية واللقاحات	
هيئة الأوقاف المصرية	
الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية	
المؤسسة العلاجية لمحافظة الاسكندرية	
المؤسسة العلاجية لمحافظة القاهرة	
اتحاد الاذاعة والتليفزيون	٩ - قطاع الثقافة والاعلام
هيئة ميناء القاهرة الجوى	
مؤسسة مصر للطيران	١٠ - قطاع السياحة والطيران
صندوق التصنيع والانتاج للسجون	
الهيئة المصرية للرقابة على التأمين	١١ - قطاع الأمن والعدالة
صندوق التأمين الحكومى لضمانات أرباب العمل	
الهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعى	١٢ - قطاع التأمينات
الهيئة القومية للتأمين والمعاشات	
الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية	

## الفصل السادس

### ادارة القطاع العام

أولا - القطاع العام ١٩٥٢- ١٩٨٣ :

- المرحلة الأولى : مرحلة الحرية الاقتصادية ١٩٥٢ - ١٩٥٦ .
- المرحلة الثانية : توسع القطاع العام ١٩٥٧ - ١٩٦١ .
- المرحلة الثالثة : مرحلة اتباع النمط الاشتراكي يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥ .
- المرحلة الرابعة : المجالس العليا للقطاعات ١٩٧٥ - ١٩٨٣ .
- المرحلة الخامسة : هيئات القطاع العام ١٩٨٣ حتى الآن .

ثانيا - مؤشرات الأداء الاقتصادي للقطاع العام .

- ثالثا - بغض مشاكل القطاع العام .
- رابعا - تصور جديد للقطاع العام .
- خامسا - الاطار التشريعي للقطاع العام .
- سادسا - القطاع العام والمشروعات المشتركة .





## الفصل السادس

### ادارة القطاع العام

أولا - القطاع العام ١٩٥٢ - ١٩٨٣

● لقد كان قيام الثورة في يوليو ١٩٥٢ من المتغيرات الاساسية التي اسهمت في بناء القطاع العام في مصر فقد تبينت الثورة ان المشاكل الاقتصادية في البلاد يمكن تركيزها في الآتي :

— تغلب الفكر الزراعي على الاقتصاد القومي وضعف اسهام الصناعة في الدخل القومي .

— انخفاض مستوى الدخل القومي وضعف انتاجية الجهاز الانتاجي للبلاد .

— عدم تناسب معدلات الزيادة في السكان من ناحية ، مع معدلات الزيادة في الانتاج من ناحية أخرى ، الامر الذي ترتب عليه استمرار تدهور المعيشة للغالبية من ابناء البلاد .

— انعدام الاسس الواضحة والعادلة في توزيع الدخل القومي فقد كان تركيز الملكية والثروة في فئة قليلة لم تكن تتجاوز ١/٢ ٪ من المجتمع .

ولقد عبرت الثورة عن اهدافها الاقتصادية في ضرورة التخلص من الاقطاع وسيطرة رأس اسال المستغل وكذلك العمل على تنمية الاقتصاد القومي وزيادة الانتاجية لتحقيق كفاية الانتاج وعدالة التوزيع وكان انشاء ودعم القطاع العام هو من وسائل الثورة في تحقيق اهدافها الاقتصادية .

وعلى ضوء ما سبق فقد مر القطاع العام المصري بعدد من المراحل نوجزها فيما يلي :

● المرحلة الأولى : مرحلة الحرية الاقتصادية ١٩٥٢ - ١٩٥٦ :

تميزت هذه المرحلة بالمعالم الأساسية الآتية :

- اصدار قانون الاصلاح الزراعى .
- انشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى وكانت مهمته دراسة المشروعات الجديدة وتوجيه الرأسمالية المصرية للتصدى لها ومساعدتها على القيام بتنفيذها .
- تشجيع رأس المال المحلى والأجنبى وذلك فى صورة اعفاءات ضريبية وكذلك جواز ملكية ٥١٪ من اسهم الشركات المساهمة لرأس المال الأجنبى . . . . .
- تشجيع رأس المال المحلى والأجنبى وذلك فى صورة اعفاءات ضريبية وتخفيض اسعار الاسهم وكذلك جواز ملكية ٥١٪ من اسهم الشركات المساهمة لرأس المال الأجنبى . . . . .
- دخول الدولة مع القطاع الخاص فى شركات مختلطة .
- ضمان حد ادنى من الربح فى بعض المشروعات التى تم الاقتصاد القومى .
- انشاء لجنة التخطيط القومى لوضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادى والاجتماعى .
- انشاء اول وزارة للصناعة .

من العرض السابق يتضح ان الشكل الأساسى للقطاع العام حتى عام ١٩٥٧ هو الشركات المختلطة وإتجاه الاستثمارات العامة إلى المشروعات الانتاجية الضخمة وقد كانت الشركات المختلطة التى يتكون منها القطاع العام تعمل وفق المعايير الاقتصادية .

#### ● المرحلة الثانية : توسع القطاع العام ١٩٥٧ - ١٩٦١ .

تميزت هذه المرحلة بالمعالم الأساسية الآتية :

- انشاء المؤسسة الاقتصادية التى كانت تتولى ادارة المشروعات الممصره ( ٢٠ شركة ) ، وانصبه الدولة فى الشركات المساهمة ( ١٧٣ مليون جنيه ) والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة ( ١٥٥ مليون جنيه ) .

---

● محمد صبحى الانبرى ، نشأة وتطور القطاع العام فى الاقتصاد المصرى ، ( القاهرة : مؤسسة الاهرام ، ١٩٦٨ )

— انشاء مؤسسة النصر لكي تتولى تنفيذ مشروعات خطة التصنيع الأولى في عام ١٩٥٧ من خلال انشاء شركات جديدة .

— انشاء مؤسسة مصر لكي تتولى ادارة شركات بنك مصر بعد تأميمه في عام ١٩٦٠ .

هذا وقد شهدت نهاية عام ١٩٦٠ وأوائل عام ١٩٦١ توسعا في القطاع العام عن طريق انشاء المؤسسات العامة وبالتالي فقد أصبح القطاع العام يتكون حتى ابريل ١٩٦١ من ( ٩ مؤسسات ) لذلك فقد تم انشاء المجلس الأعلى للمؤسسات العامة للتنسيق بين أعمال المؤسسات ووضع الخطط العامة لها في اطار الخطة العامة للدولة وكانت المؤسسات العامة حينئذ تتمتع بالاستقلال المالي والإداري كما تمتعت الشركات التي تشرف عليها أو تساهم فيها بالاستقلال التام في جميع شئونها .

وعلى ذلك فقد تركز القطاع العام في نهاية هذه المرحلة بشكل أساسي في المؤسسات في الرئيسية الثلاثة (الاقتصادية - مصر - النصر) وكانت تتبع رئاسة الجمهورية مباشرة كما كانت لها الشخصية الاعتبارية المستقلة كوحدات اقتصادية متكاملة . . ومن الجدير بالذكر ان القطاع العام حتى ذلك الوقت كان بعيداً عن الوزارات كما كان غير خاضع لقواعد الرئتين الحكومي التقليدية .

#### ● المرحلة الثالثة : مرحلة اتباع النمط الاشتراكي يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥

— تعتبر هذه المرحلة من المراحل الحاسمة في تاريخ مصر الحديثة فقد شهدت حركة التأميم الكبرى التي بدأت في يوليو عام ١٩٦١ واستمرت خلال السنوات التالية حتى ربيع ١٩٦٤ وكان من نتائجها ان تضخم القطاع العام وأصبح يسيطر من خلال ( ٥٠ مؤسسة نوعية ) على مختلف نواحي النشاط الاقتصادي ، وقد اختصت كل مؤسسة نوعية بالإشراف على مجموعة من الشركات في قطاع معين من قطاعات النشاط الاقتصادي وقد وزعت هذه المؤسسات على الوزارات المختلفة طبقاً للنشاط الاقتصادي الذي تمارسه .

هذا وقد كانت هناك محاولات لتطبيق التخصص النوعي على كافة قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة دون مراعاة الظروف الخاصة بكل قطاع على حده بحيث ظهرت مؤسسات في مجالات من النشاط كانت تقوم به اصلاً شركة واحدة كما تم تحويل بعض

الشركات إلى مؤسسات عامة وبذلك أصبحت المؤسسات كمستوى إدارى عام يعلو الشركات ويزيد من خطر الانحراف البيروقراطى وعدم تحديد المسئولية ، وفى دراسة نشرها الكاتب فى عام ١٩٦٩ اتضحت عدة مؤشرات تدل على انخفاض الكفاءة فى القطاع العام منها :

- انخفاض معدلات النمو فى الإنتاج الصناعى .
- تراكم المخزون السلعى .
- إهمال الدراسات التسويقية .
- تزايد الطاقات الإنتاجية العاطلة .
- الاتجاه المتزايد لتضخم العمالة .
- تضائل نصيب الصادرات والتسويق الخارجى من اجمالى المبيعات .
- وفى عام ١٩٧١ صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء المؤسسات العامة النوعية وترتيباً على ذلك فقد أصبح القطاع العام يتشكل من ( ٣٧ مؤسسة عامة نوعية ) حيث اختص مجلس إدارة المؤسسة فيما يتعلق بالوحدات التابعة بما يأتى :
- وضع الأهداف لمجالات النشاط المختلفة بالوحدات التابعة لها ومتابعتها .
- وضع الخطط العامة للوحدات على ان تقوم هذه الوحدات بوضع البرامج التفصيلية لتحقيق الخطة العامة .
- التنسيق بين الوحدات الاقتصادية والعمل على معالجة ما يواجهها من مشاكل .
- تقييم أداء الوحدات الاقتصادية التابعة وفقاً للمعايير والمعدلات التى يضعها المجلس .
- اقرار الميزانية العمومية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .
- تعديل نظام الوحدة الاقتصادية .
- اطالة أو تقصير مدة الوحدة الاقتصادية .
- زيادة أو تخفيض رأس مال الوحدة الاقتصادية .
- ادماج وحدتين أو أكثر وكذلك تقسيم الوحدة الى وحدتين أو أكثر أو تصفيتها .
- اعتماد برامج التمويل والإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة . وتكون القرارات

الصادرة في هذا الخصوص نافذة بصدور قرار مجلس ادارة المؤسسة في شأنها وله سلطة تعديلها .

وكان على رئيس مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية التابعة أن يبلغ قرارات مجلس ادارتها الى رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة في المسائل الآتية :

— الموازنة التخطيطية .

— الهيكل التنظيمي .

ولا تكون القرارات الصادرة بشأنها نافذة الا بعد اعتمادها من مجلس ادارة المؤسسة والجهات المختصة .

ولقد كان من نتائج تركيز السلطات في المؤسسة العامة - كما توضح البنود السابقة - وتوالى عمليات التبديل والتغيير في أوضاعها ، الى جانب حالة عدم الاستقرار التنظيمي التي عانت منها قيادات شركات القطاع العام ان أصبحت تلك الشركات تعمل في ظروف غير مواتية تمثلت اساسا فيما يلي :

— عدم تحديد الأهداف .

— تصارع المؤسسة العامة وغيرها من الاجهزة الرقابية على سلطة الاشراف واتخاذ القرارات بالنسبة للشركات .

— تصاعد نفوذ القوى والتنظيمات السياسية في أمور الادارة .

— توالى التغيير في التشريعات واللوائح المنظمة لأمر القطاع العام .

من أجل ما سبق تصاعدت الدعوة لالغاء المؤسسات العامة النوعية وتجريد شركات القطاع العام من سيطرتها واطلاق حرية الحركة لادارتها وقد استمرت هذه الدعوة بين شد وجذب حتي تحقق لها الانتصار بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذي نص على الغاء المؤسسات العامة النوعية وإبتكر بديلاً لها نمطاً تنظيمياً جديداً هو المجالس العليا للقطاعات .

#### المرحلة الرابعة - المجالس العليا للقطاعات ١٩٧٥ - ١٩٨٣ :

— في عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام ونص على إلغاء المؤسسات العامة وإنشاء مجلس أعلى لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام ( ٣١ مجلس أعلى ) .

وقد نص القانون على أن يشكل كل من المجالس العليا القطاعية على النحو التالي :

١ - الوزير المختص رئيساً .

٢ - رؤساء مجالس إدارة الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع .

٣ - عدد لا يقل عن ثلاثة من ذوي الكفاية والخبرة الفنية في مجال نشاط القطاع .

— وكان المجلس الأعلى للقطاع هو السلطة النهائية بالنسبة للقطاع المعين ويختص بالآتي :

— تقرير الأهداف العامة للقطاع ككل في ضوء السياسة العامة والخطط القومية للدولة .

— تخصيص الأهداف الدقيقة لكل وحدة من وحدات القطاع .

— رسم السياسات العامة التي تسترشد بها مجالس الإدارات المختصة في تسيير أمورها .

— اقرار مشروع الخطة العامة للقطاع وتحقيق التناسق والتكامل بين خطط الوحدات المختلفة به .

— دعم عمليات التطوير والتجديد في القطاع والبحث عن حلول للمشاكل التي تعترض وحداته .

— متابعة الأنشطة وتقييم الانجازات المحققة .

— القيام بدور صلة الوصل بين القطاع وبين الأجهزة الحكومية التخطيطية والرقابية العامة وضمان التوافق بينها في إطار الأهداف والخطط القومية .

— يكون مجلس إدارة الشركة مسئولاً ومسئولة كاملة عن إدارتها وتحقيق الأهداف المحددة لها وفي المقابل يتمتع مجلس الإدارة بصلاحيات كاملة في الشؤون الإدارية والمالية

والإنتاجية والتسويقية ويضع مجلس الإدارة مجموعة كاملة في النظم واللوائح تتناسب مع ظروف الوحدة وطبيعة نشاطها .

ـ يكون للشركة جمعية عمومية ويختص بها يأتي :

- ١ - اقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .
  - ٢ - النظر في تقرير مجلس الإدارة عن نتائج اعمال الشركة .
  - ٣ - اقرار مشروع الخطة العامة للشركة
  - ٤ - تعديل نظام الشركة .
  - ٥ - اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .
  - ٦ - زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولا يجوز الزيادة الا بعد اداء رأس المال الأصل بأكمله .
  - ٧ - الترخيص باستخدام المخصصات في غير الأغراض المخصصة لها في ميزانية الشركة .
  - ٨ - اقتراح تصفية الشركة إذا اقتضت الظروف ذلك .
  - ٩ - اقتراح ادماج الشركة في شركة أخرى أو تقسيم الشركة إلى شركتين أو أكثر .
- ويجب ان يعتمد البندين ٨ ، ٩ المجلس الأعلى للقطاع .
- ويجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء بأغلبية ثلثي أصوات اعضائها تنحية رئيس واعضاء مجلس إدارة الشركة كلهم أو بعضهم .

ويرغم أن الغاء المؤسسات العامة النوعية قد أوجد مناخا أفضل للإدارة في القطاع العام تميز بدرجة أعلى من الحرية والصلاحيات لإدارة الشركة دون تدخل سلطات فوقية في أمور التنفيذ التفصيلية ، الا أن التقييم العام لتجربة المجالس العليا للقطاعات كما تم تنفيذها يبرز كثيرا من أوجه القصور نجملها في الآتي :

ـ نصت المادة ٨٢ مكرر (١) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ على أن يضم مجلس القطاع رؤساء مجالس إدارات الشركات والوحدات الداخلة في القطاع بالإضافة إلى عدد لا يقل عن ثلاثة من الخبراء ويمثلين عن وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد . وقد نشأ عن هذا النص أن تراوحت العضوية في المجالس العليا للقطاعات بين ١٢ عضوا

( مجلس التأمين التجارى ) و ٧٢ عضوا ( مجلس الزراعة والرى ) . وقد بلغ متوسط عدد الأعضاء فى المجالس جميعا ٣٢ عضوا .

وغنى عن البيان أن زيادة عدد أعضاء المجلس بهذه الصورة تحد كثيرا من فعاليته باعتباره مستوى التخطيط والتنسيق بين وحدات القطاع .

— زيادة عدد الأعضاء من ذوى الخبرة بشكل واضح ، فقد حدد القانون عددهم بما لا يقل عن ثلاثة ولكن متوسط العدد وصل فى المجالس جميعا إلى عشرة أعضاء ، وكان العدد فى مجلس قطاع الزراعة والرى أربعة وعشرون وفى مجلس قطاع الخدمات الصحية ثمانية عشر .

— لم يتم الالتزام فى تحديد الأعضاء ممثل للوزارات بما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ٧٥ حيث بلغ عددهم فى مجلس قطاع الكهرباء مثلا اثنى عشر عضوا ، وخمسة فى مجلس قطاع التجارة الخارجية ، بينما الأصل أن يكون عددهم ثلاثة فقط ( ممثلو وزارات التخطيط ، والمالية ، والاقتصاد والتعاون الاقتصادى ) .

— عدم تحديد اختصاصات المجالس العليا تحديدا واضحا الأمر الذى انعكس فى عدم الاحساس بضرورة عقدتها ، وقد أظهرت الدراسة أن معظم هذه المجالس لم يجتمع إلا مرة أو مرتين منذ انشائها .

— ولعل أهم أوجه القصور أن تشكيل القطاعات ومجالسها العليا جاء فى أغلبه على نسق التصنيف النوعى للأنشطة الذى كانت تقوم عليه المؤسسات العامة الملغاة . وبالتالي لم يتحقق تماما الهدف من استخدام التنظيم القطاعى الذى كان يرمى إلى تكوين قطاعات متكاملة تضم الوحدات المتماثلة والمتكاملة سواء كان أساس التكامل هو العمليات الانتاجية أو التسويقية ( أى تكامل رأسى أو أفقى ) .

ويلاحظ أن فكرة التكامل طبقت فى بعض القطاعات ( مثل قطاع الزراعة والرى واستصلاح الأراضى ) ، ولكن أغلب القطاعات كانت على أساس نوعى ( قطاع النزل والنسيج ، قطاع الصناعات الغذائية . . الخ ) .

ونتيجة لما سبق جاء عدد القطاعات كبيرا واضطر بعض الوزراء لرئاسة خمسة مجالس عليا للقطاعات كما فى حالة وزير الصناعة .



وقد انعكست مشكلات التطبيق بالنسبة للمجالس العليا للقطاعات على أماناتها الفنية فجاءت هي الأخرى مشوبة بكثير من أوجه الضعف التي أفقدتها القدرة على تحقيق ما كان مستهدفا منها .

وتتلور أهم نقاط ضعف الأمانات الفنية في الآتي :

— ان صورة العاملين في الأمانات الفنية تتناقض تماما مع الفكرة التي استهدفها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حين نص على أن تتكون الأمانة الفنية من عدد محدود من الخبراء لمساونة مجلس القطاع في أداء مهامه ، اذ تم تكديس العمالة بتلك الأمانات بطريقة لا تتماشى مع طبيعتها المفترضة كجهاز فنى متخصص .

ان البيانات الفعلية توضح أن أكثر من ٥٠٪ من هؤلاء العاملين غير مؤهلين علميا ، كما أن نسبة عالية جدا منهم تتوزع على الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة التي لا ترتبط بالأنشطة التخطيطية للأمانة .

— ومن الواضح أن مفهوم الأمانات الفنية جاء متعارضا في التطبيق ، فالبعض اعتبرها جهازا معاوناً للوزير ومن ثم تمت معاملتها كجزء من ديوان عام الوزارة والبعض الآخر نظر إليها كجهاز معاون للشركات ، وفي جميع الأحوال لم تنتظم الأوضاع الداخلية فيها .

— كذلك فان اختلاف المستويات الوظيفية لرؤساء الأمانات الفنية ، وعدم وضوح اختصاصاتها ، وعدم توفر الاطار التنظيمي والمقومات المادية اللازمة لها ، كلها من عوامل نقص فعاليتها وانجازاتها .

— وقد استحدث القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فكرة الجمعية العمومية لشركات القطاع العام استكمالاً لتطبيق مفهوم التنظيم القطاعي . الا أن تشكيل الجمعيات العمومية واختصاصاتها وأسلوب عملها جاءت جميعا قاصرة الأمر الذي حد كثيرا من فعاليتها في التخطيط والرقابة .

#### المرحلة الخامسة - هيئات القطاع العام ١٩٨٣ حتى الآن :

— في عام ١٩٨٣ صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وقد نص على إلغاء القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وإنشاء هيئات القطاع العام حيث تشرف كل هيئة قطاع عام على مجموعة من الشركات ذات الأنشطة المتماثلة أو المتشابهة ويؤول الى الهيئة صافي حقوق الدولة في هذه الشركات وعلى ذلك فان القطاع العام يتمثل الآن في ( ٢٦ هيئة قطاع عام ) .

— يتولى ادارة هيئة القطاع العام مجلس ادارة يشكل على الوجه التالي :

- ١ - رئيس مجلس الادارة .
- ٢ - عدد لا يزيد عن ( ٥ ) من رؤساء مجالس ادارات الشركات .
- ٣ - عدد لا يزيد عن ( ٤ ) من ذوي الكفاية والخبرة .
- ٤ - ممثل للمتابعة العامة للمعاملين .

ومجلس ادارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصرف أمورها ويتخذ ما يراه لازماً من القرارات لمباشرة اختصاصاته لتحقيق الغرض الذي انشئ من أجله في إطار الأهداف والخطط والسياسة العامة للدولة .

— وتختص الهيئة فيما يتعلق بالشركات التابعة لها بما يأتي :

- اقرار الخطة العامة لكل شركة من الشركات التي تشرف عليها .
- دراسة المشكلات الاساسية واقتراح وسائل علاجها .
- اعداد الدراسات الفنية والاقتصادية المتصلة بالنشاط العام للشركة بغرض تطويره ووضع نظم الاثابة والمساءلة .
- المتابعة الدورية للشركات .
- التنسيق بين الشركات بعضها وبعض وبينها وبين هيئات القطاع العام الأخرى والشركات التي تشرف عليها .
- اقراض وضمان الشركات التي تشرف عليها .

- اقتراح نقل الاستثمارات من شركة لم تستغلها إلى أخرى تشرف عليها ذات الهيئة .
- اقتراح ادماج الشركة في شركة أخرى أو تقسيمها أو إلحاقها بهيئة أخرى .
- يبلغ رئيس مجلس الإدارة قراراته خلال سبعة أيام إلى الوزير المختص لاعتبارها وذلك دون الإخلال بما قد تتطلبه القوانين من اعتقاد أو موافقة سلطات أعلى .
- يكون لمجلس إدارة شركة القطاع العام جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التي يقتضيها تحقيق أغراض الشركة من وضع سياساته وبرامج المجالات المختلفة بالشركة إلى وضع اللوائح لتنظيم أعمال الشركة وإدارتها ونظام حساباتها وشؤونها المالية دون التقيد بالنظم الحكومية وكذلك إعداد مشروع الموازنة التخطيطية ووضع الهيكل التنظيمي والهيكل الوظيفي .
- هذا وتختص الجمعية العامة بما يأتي :
- اقرار الموازنة التخطيطية للشركة والميزانية والقوائم المالية والعلامة الدورية المستحقة للعاملين في بداية السنة المالية .

- تعديل نظام الشركة .
- اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .
- زيادة رأس المال أو تخفيضه .
- تقرير ادماج الشركة أو تقسيمها .
- اقرار المساهمة في شركة أخرى .

لكل من الوزير المختص أو الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها تنحية رئيس مجلس الإدارة وأعضاء مجلس الإدارة كلهم أو بعضهم بقرار مسبب لمدة لا تزيد عن ستة مع استمرار صرف مرتباتهم .

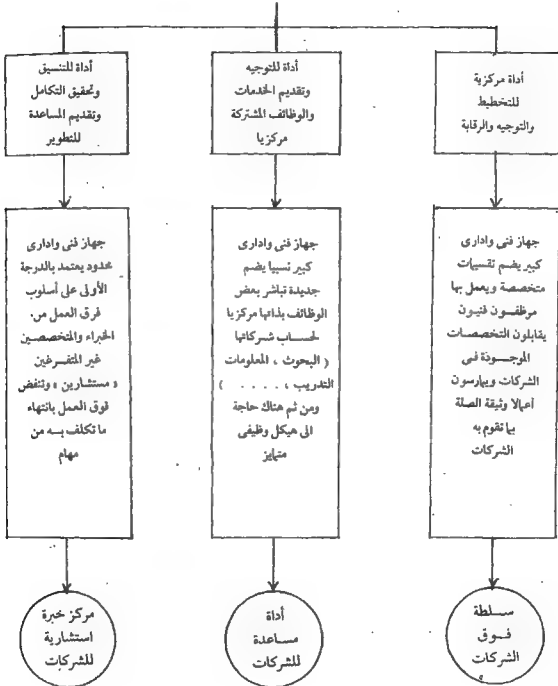
#### مشكلة الاطار التنظيمي لهيئة القطاع العام :

- البدائل التنظيمية كثيرة ومتعددة . . . . . فهناك البديل الأول وهو إقامة هيكل يضم إدارات متخصصة لمختلف الوظائف الفنية والإدارية ( على منوال المؤسسة العامة للملغاة ) . . . . . والتقيض لهذا البديل هو الإكتفاء بسلكرتارية فنية ( أو أمانة فنية على نمط المجالس العليا للقطاعات المماثلة أيضاً ) .

## الأدوار المختلفة

و

### البدائل التنظيمية هيئة القطاع العام



وبين هذين البديلين بدائل لا نهائية .

● لحل الاشكال التنظيمي لابد من تحديد أمور كثيرة أولاً منها :

— ما هي حدود ومجالات الأنشطة التخطيطية والرقابية والتنسيقية التي ستقوم بها الهيئة ؟

— هل سيتم مركزة وظائف بذاتها تتم على مستوى الهيئة لصالح شركاتها ؟ ما هي تلك الوظائف ؟

— هل تحمل أجهزة هيئة القطاع العام المركزية محل الإدارات والأجهزة المماثلة على مستوى الشركات التابعة ، أم توجد جميعاً جنباً إلى جنب ؟

— ما هو التصور لأسلوب قيام هيئة القطاع العام بدعم وتنسيق وتعزيز أنشطة التدريب وتشغيل الطاقات ، وتنمية الصادرات ، ، ، ، ، وهل تؤدي هذه الوظائف بالإمكانات التنظيمية للشركات ، أم بإمكانات الوزارات ، أم بإمكانات تنظيمية جديدة تنشأ بالهيئات .

— هل يتكرر إيجاد ذات التقسيمات والإمكانات التنظيمية بكل هيئة ، أم من المتصور إمكان مركزة بعض هذه التقسيمات في هيئة معينة ( أو أكثر ) لخدمة كل هيئات القطاع العام ( مثلاً الحاسبات الإلكترونية ، مراكز التدريب ، أجهزة البحوث ، الخدمات الاستشارية في المجالات المختلفة كالمعلومات والأمور التكنولوجية ) .

هل يتصور إيجاد هيئة جديدة تسمى ( هيئة القطاع العام للبحوث والمعلومات ) تختص بأمور الحساب الإلكتروني وإجراء البحوث الأساسية وتكوين قاعدة بيانات أساسية عن القطاع العام ؟

● ويتكامل موضوع المسائل المتعلقة بالنظم والإجراءات الداخلية لهيئة القطاع العام ، وبالتالي لابد من مواجهة الإحتياج إلى إعداد « لوائح داخلية » ، وهل تكون لوائح متبايزة لكل هيئة ، أم لائحة موحدة للهيئات جميعاً ، ولا شك أن مسألة « النظام المالي » و « نمط الموازنة » تشترك مع موضوع اللائحة الداخلية .

● أخيراً ، فإن كفاءة التنظيم تعتمد على العنصر البشرى ، وهنا يطرح سؤال هام « من أين تستمد هيئات القطاع العام عناصرها البشرية » هل من اشركة السابقة للأمانات الفنية والمؤسسات الملغاة ، أم من الشركات التابعة ، أم دماء جديدة — وما هى مواصفاتها ؟ وينطبق هذا أيضاً على رؤساء الهيئات ( هل نفكر فى شغل وظيفة رئيس هيئة القطاع العام بالتناوب من بين رؤساء شركات المستوى الأول التابعة للهيئة مثلاً ؟

ملاحظات عامة على التنظيم المالى لهيئات وشركات القطاع العام..:

#### ١ - بالنسبة لتوزيع الشركات :

تم توزيع الشركات على المؤسسات العامة ثم المجالس العليا للقطاعات ثم هيئات القطاع العام على أساس نوعية هذه الشركات ومدى تتبع كل منها لاشراف الوزير المختص وبذلك لم يتم توزيع هذه الشركات بمراعاة التكامل الإقتصادى .

ويلاحظ من البيانات السابقة أن علاقة هذه الجهات بشركاتها لم تختلف

حيث أن حقيقة الدور والصلاحيه لكل من المؤسسة العامة أو المجلس الأعلى للقطاع تختلف عن تلك الممنوحة حاليا لهيئة القطاع العام .

#### ٣ - الخبراء فى مجالس ادارة الشركات :

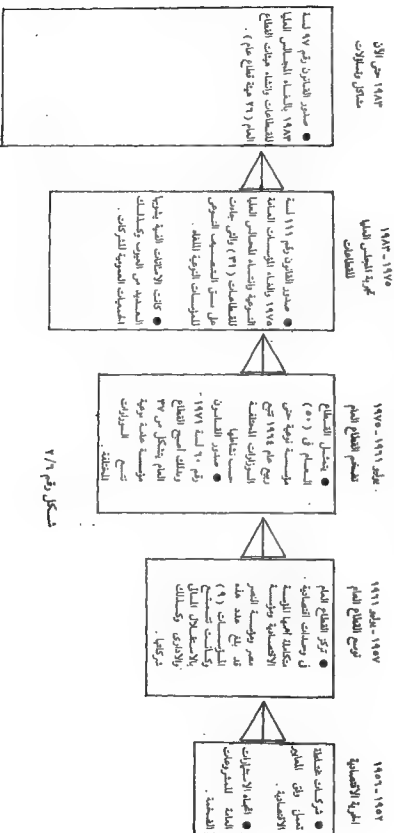
ويقصر نشاطهم على المسائل الفنية وابداء الرأى بشأنها فقط حيث اقتصر حقهم فى مجلس الادارة على أن يكون لهم صوت محدود بالنسبة للمسائل الفنية فقط .

#### ثانيا - مؤشرات الأداء الإقتصادى للقطاع العام (١) :

يتحمل القطاع العام وفقا لأحكام الدستور مسئولية قيادة التقدم فى جميع المجالات والمسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . كما يؤكد الدستور ان الدعم المستمر للقطاع العام انما هو دهم للملكية العامة .

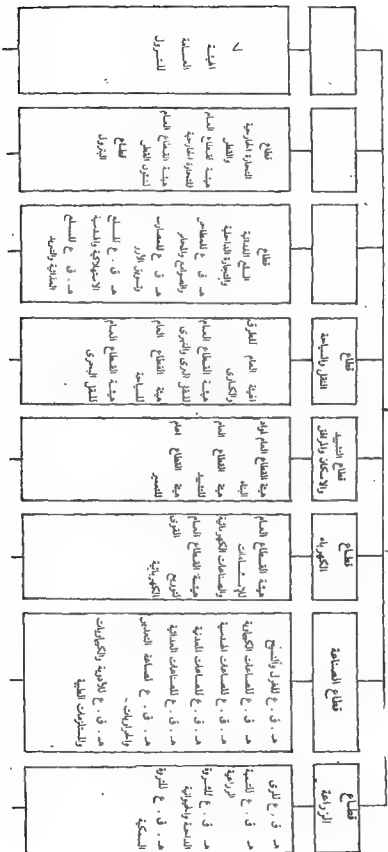
• (١) تقرير معلومات القطاع العام فى ٣٠/٦/١٩٨٣ ، ( القاهرة : مركز معلومات القطاع العام ، ١٩٨٣ ) .

## القطاع العام المصري فيما بين ١٩٥٢ - ١٩٨٣



شكل رقم ٧/١

شكل ٣/١  
الهيكل الأساسي للقطاع المدام





### ثالثاً - بعض أهم مشاكل القطاع العام :

تواجه شركات القطاع العام عدة مشاكل ، لم يوضع لها حلول جذرية منذ فترة مما كان له أثره على قدرتها وكفاءتها في مجالات الإستثمار والإنتاج وتوفير متطلبات السوق الداخلى وإمكانيات التصدير والوقوف في مواجهة منافسة القطاع الخاص .

ونعرض فيما يلى أهم تلك المشاكل :

#### ١ - الخلل في الهياكل التمويلية :

وقد ظهر هذا أساساً في عجز وقصور المال العامل ، وتضخم المخزون السلمي وتراكم وتشابك الديون ، وعدم التناسب بين مصادر الأموال طويلة الأجل وبين الإستثمارات المقابلة والتضخم في النفقات الإيرادية الموجهة أو الخسائر المرحلة .

#### ٢ - تقادم الأصول والتكنولوجيا :

تقادم أصول شركات القطاع العام التى آلت إليه نتيجة لقرارات التأميم كما تقادمت التكنولوجيا التى يستخدمها وخاصة ما حصل عليه من دول الكتلة الشرقية ، وإنعكس هذا التقادم على التكلفة وعلى كفاءة التشغيل .

#### ٣ - تضخم المشروعات تحت التنفيذ :

ترتب على قصور التمويل وضعف كفاءة التخطيط الإقتصادى للإستثمار وتوزيع مسئوليات تمويله بين وزارة التخطيط والمالية والإقتصاد سواء بالنسبة للتمويل المحلى أو النقد الأجنبى أو القروض الخارجية ترتب على كل ذلك التخلف في تنفيذ المشروعات الإستثمارية وتخلف مواعيد بدء الإنتاج وتضخم تكاليفها الإنشائية وأغباء تمويلها ، وما يتبع ذلك من التخلف في إستعواض فوائدها وأقساط قروضها وإنعكاس ذلك سلبياً على ميزان المدفوعات .

#### ٤ - الطاقات العاطلة :

تعانى بعض شركات القطاع العام من تعطل طاقاتها الإنتاجية بما ينعكس على تراكم المخزون ونقص السيولة وإرتفاع تكاليف التشغيل ، وفيما يلى أهم أسباب هذه المشكلة :

● إنصراف العملاء الرئيسيين في الحكومة والهيئات العامة عن الإنتاج المحلى وتفضيل الإستيراد من الخارج بحجة تغير المواصفات أو عدم الجودة أو ارتفاع الأسعار أو غيرها .

● القصور في خدمات المرافق كأعطال الكهرباء والمياه والنقل .

● عدم الترابط بين مراكز الإنتاج والمستهلك النهائي ، فهناك شركات إنتاجها تستخدم شركات معينة مثل سيف والسكك الحديدية ومثل الكوك والحديد والصلب ومثل المبيدات الكيماوية ووزارة الزراعة بينها لا توجد روابط عضوية للتنسيق بينها .

٥ - مستحقات الشركات قبل الحكومة :

كان من نتيجة عدم التوافق بين الإعتمادات المدرجة في الباب الثانى أو الثالث بموازنات الجهات الحكومية المستهلكة وبين الخطة المستهدفة للوحدات الإنتاجية أو الخدمة عدم صرف مستحقات تلك الوحدات مما أدى إلى نقص السيولة النقدية بها والإقلال من دوران عملية الإنتاج مما ألجأ تلك الوحدات إلى الإقتراض من الجهاز المصرفى وتحملها بالفوائد والأعباء المصرفية وأثر بالتالى على ربحية النشاط بالإضافة إلى معاناة الجهاز المصرفى من تزايد أرصدة السحب على المكشوف لوحدات القطاع العام .

٦ - المنافسة غير المتكافئة مع شركات الانفتاح :

تواجه شركات القطاع العام منافسة غير متكافئة مع شركات الإنفتاح الإقتصادى ترجع أساسا إذ ما تتمتع به هذه الشركات من إمتيازات مثل الإعفاء من الضرائب خلال الخمس سنوات اللاحقة لبدء الإنتاج فضلا عن إمكانية الإستفادة من الإعفاءات الجمركية على السلع الإستثمارية ، وإلى جانب هذا فإن السلع الإستهلاكية التى تتعامل فيها المناطق الحرة. والتى أقيمت لتوفير البيئة الصناعية اللازمة لنمو الإنتاج أصبحت تشكل عبئا على الإنتاج المحلى .

٧ - السياسة السعرية :

تمثل سياسة تجديد الأسعار وتحميدها للمنتجات النهائية لأسباب إجتماعية عبئا أساسياً على شركات القطاع العام إذ يحيد من قدرتها على توليد الإيرادات المتناسبة مع حجم النشاط والإستثمارات والتكاليف .

#### ٨ - سياسة الأجور والعمالة :

تعانى شركات القطاع العام من خلل العلاقة بين الأجور وبين الإنتاج وذلك بسبب سياسة التوظيف السابقة وقصور المشاركة من جانب بعض العاملين ومن المعلوم أنه إذا لم يتحقق توازن بين نمو الأجور ونمو الإنتاج فإن ذلك ينعكس على معدلات التضخم كما يرتد على العاملين أنفسهم بالتالى .

#### ٩ - سياسة توزيع الأرباح :

لم يطرأ تعديل جوهري على القواعد المنظمة لتوزيع الأرباح في شركات القطاع العام منذ وضعت تشريعاتها الأساسية في الستينات مع نشأة القطاع العام وتؤدي هذه القواعد إلى ضالة عائد المساهمة في تلك الشركات بفارق كبير عن الأوعية الإيداعية الأخرى بالإضافة إلى توزيعات الأرباح الختمية التي لا تعود على الشركات ( ٢٪ بنك ناصر ، ٥ ٪ خدمات رياضية ، ١٠ ٪ خدمات مركزية ، ٥ ٪ خدمات محلية ، ٥ ٪ سندات حكومية ، ١٠ ٪ حصة الإشراف والإدارة ) .

#### رابعا - تصور جديد . . للقطاع العام :

ان المشكلة الأساسية التي اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين عاما الماضية - وبزعم كل انجازاته - كانت تتركز في نمط العلاقة بين الدولة المالكة لرؤوس أمواله ممثلة في الحكومة ووزاراتها المختلفة من جانب ، وبين وحدات القطاع العام من جانب آخر .

ان النظرة التي سادت خلال السنوات الماضية اتخذت اطارا ضيقا لمفهوم الملكية العامة ، أسفر عن علاقة تبعية كاملة من شركات القطاع العام الى الحكومة بكل ما تعنيه هذه التبعية من اشراف حكومي مباشر على أعمال وشئون الشركات ، ومحاولات مستمرة لتنظيم وضبط مختلف أوجه النشاط الادارى والاقتصادى لوحدات القطاع العام بما يتفق وينتقل الملكية المشار اليه .

ولقد تابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واتاحة سلطات أوسع للقائمين على ادارتها في اتخاذ القرارات ، ولكن العقبة الحقيقية في سبيل تحقيق هذه الغاية كانت دائما تتضح من خلال فكرة تملك الحكومة مباشرة للشركات وبالتالي ضرورة تبعية لوزارات الدولة المختلفة .

وقد مرت بالقطاع العام فترات كان لابد للشركة من الحصول على موافقة وزارة الخزانة ( المالية الآن ) على ميزانيتها ، وكان رئيس مجلس الادارة يدخل في مساومات ومفاوضات شاقة مع المسؤولين بوزارة الخزانة أو المالية لزيادة هذا الاعتماد أو ذلك ، أو رفع التخفيض عن بند أو آخر من بنود الموازنة . كذلك مرت بالقطاع العام مرحلة كان لابد فيها من الحصول على موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في كل شأن من شؤونه الادارية والوظيفية ، كل ذلك طبعاً بخلاف ما كانت المؤسسات العامة المملوكة تمارسه من أشكال التدخل في أعمال الشركات ، وما كانت تحتجزه لنفسها من سلطات بالنسبة لها . ولسنا هنا بصدد استرجاع تلك الذكريات عن الفترة الزمنية التي تواجدت فيها بكل شركة لجنة للاتحاد الاشتراكي تمارس أشكالاً من الضغوط والتدخلات في أمور الادارة والانتاج بما يخرج بها عن النطاق الاقتصادي السليم .

ان الهدف من سرد هذه الحقائق هو استنتاج حقيقة رئيسية هي أن التطوير الحقيقي للقطاع العام انما يكمن بالدرجة الأولى في تطوير نمط الملكية السائدة فيه الآن ، ومن ثم تعديل وتصحيح طبيعة العلاقات بين سلطة الدولة وحقوقها في الملكية من ناحية ، وبين وحدات القطاع العام وحقوق الادارة القائمة على شؤنها في حرية الحركة والتصرف من ناحية أخرى .

● وقبل الاستطراد في عرض تصورنا عن تطوير القطاع العام ، لابد من التأكيد باقتناعنا العلمي بحتمية القطاع العام وضرورة دعم وجوده وتكريس امكانياته لأداء دوره القيادي المستهدف في ادارة الاقتصاد القومي . وينبع هذا الاقتناع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

— ان تعاضم الأهداف القومية والتطلع الى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادي المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيه من جانب الدولة أمراً ضرورياً .

— أن طبيعة مشروعات الأعمال في العصر الحديث . وتعد الخبرة الادارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل المشروعات الصغيرة أو الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول في مخاطر الأعمال الكبيرة وهي ما نحتاجها بالدرجة الأولى .

— أن التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومي وأجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومي الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وامكان التأثير عليها بما يتوافق وأهداف الدولة وهو ما لا يتيسر بسهولة في حالة القطاع الخاص .

— ضخامة الاستثمارات التي وضعتها الدولة في القطاع العام وارتباط الجزء الأكبر من القوى العاملة في مصر بوحدهاته ، يجعل من الصعوبة التفكير في التخل عن القطاع العام .

— وأخيرا ، أن ارتضاء الشعب في مصر لفلسفة الديمقراطية الاشتراكية تجعل القطاع العام ركيزة أساسية في تنظيم وإدارة الاقتصاد القومي .

اذن لا خلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام في مصر . ولكن الخلاف يثور حين تتسائل أى شكل للقطاع العام ؟ وأى علاقة يرتبط بها بالدولة ! وهل من المحتمل لأن يكون القطاع عاما أن تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومي ممثلا في وزاراته ؟ وهل في أعماق فلسفة الدولة ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء للجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدروا قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكي يكون لدينا قطاع عام لابد من اصدار حركات تنقلات بين رؤساء الشركات ماثلة لتلك الخاصة برجال الشرطة أو القضاء مثلا ؟

## أولاً - الهيكل الأساسي للقطاع العام الجديد :

نصّور أن يتشكل القطاع العام الجديد من العناصر التالية :

● مجموعة من الشركات المساهمة التي يتم إعادة ترتيب أوضاعها القانونية وفقاً لأحكام قانون الشركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

● مجموعة أقل من الشركات القومية قابضة تمتلك كل منها عدداً من شركات القطاع العام الجديد تمارس بشأنها حقوق الملكية كاملة من حيث الإنشاء ، إطالة المدة ، الإدماج ، التصفية ، وتشكيل مجالس الإدارة والرقابة عليها وذلك من خلال الجمعيات العامة لتلك الشركات ولا نصّور أن يلتزم القطاع العام الجديد في تشكيل مجموعات الشركات بأساس التخصص النوعي فقط والذي والذي أُلغى منذ قيام المؤسسات النوعية في ١٩٦١ ، بل من الأفضل أن يتم تكوين هذه المجموعات على أساس التكامل والترابط في أنشطة الشركات سواء كان التكامل أمامياً أو خلفياً ، ولا يستبعد هذا المنطق إمكان وجود مجموعات يغلب عليها التخصص النوعي وإن كانت تضم أيضاً شركات من تخصصات أخرى ولكنها ترتبط وتتكامل مع شركات المجموعة المتخصصة .

وعلى هذا الأساس يمكن تصور قيام الشركات القومية القابضة

التالية :

● شركات قومية قابضة تنتمي للشركات العامة في مجالات الزراعة والري وإستصلاح الأراضي والتصنيع الزراعي .

● شركة قومية قابضة تمتلك شركات التشييد والمقاولات ومواد البناء والحراريات .

● شركة قومية قابضة تمتلك الشركات العاملة في مجالات الصناعات المعدنية والمهندسية .

● شركة قومية قابضة تمتلك شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وحلج وتجارة الأقطان .

● شركة قومية قابضة تمتلك شركات البترول والتعدين والثروة المعدنية .

● شركة قومية قابضة تمتلك شركات الصناعات الكيماوية والدوائية .

● شركة قومية قابضة تمتلك شركات النقل النهري والبري والبحري .

ومن المتصور أن يكون لكل من تلك المجموعات ما يخدمها من بنوك وشركات تأمين ، كذلك يتصور أن تقوم بنوك القطاع العام الجديد ذاتها بدور الشركات القومية القابضة فتمتلك شركات تعمل في مجالات النشاط الاقتصادي المختلفة وتباشر البنوك توجيه أعمال شركاتها من خلال إدارة محفظة أوراقها المالية وتوظيف الاستثمارات فيما يخدم الإقتصاد القومى ويعود بالفائدة على مساهميها أنفسهم .

ويرد على هذا التصور بعض الايضاحات الضرورية أهمها :

● بالنسبة للحالات الفريدة في نوعها مثل شركة مصر للطيران فانها في تصورها جديدة بأن تتخذ ذاتها شكل الشركة القومية القابضة وتعمل على تكوين شركات تابعة لها تختص كل منها بأحد مجالات النشاط مثل تشغيل الخطوط الخارجية والداخلية ، خدمات الفندقية للطيران ، الأسواق الحرة ، الخدمات الأرضية في المطارات الوطنية وغيرها من الأنشطة .

● لا يتصور استمرار ما يسمى بشركات التجارة الخارجية والداخلية بوضعها الحالى ، وإنما الأقرب الى المنطق أن نعود الى إحداث التكامل المفتقد في أنشطة الشركات حيث يجب أن تباشر كل شركة انتاجية أعمال الاستيراد لاحتياجاتها وتصدير منتجاتها أو توزيعها محليا ، وبذلك تتكامل الأنشطة الانتاجية والتسويقية على مستوى الشركة ، ولا يمنع ذلك كما أوضحنا سابقا من أن يغلب النشاط التسويقي على إحدى الشركات ، كما يمكن أن تخصص بعض الشركات القومية القابضة شركة أو أكثر من شركاتها التابعة لأنشطة تجارية ولكن ذلك في نطاق وحدود التكامل بين مجموعة الشركات .

● يمكن تصور امتداد هذا النمط الجديد الى هيئات تقع الآن خارج نطاق القطاع العام مثل الهيئة العامة للسلع التموينية ، والهيئة القومية للسكك الحديدية . والهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية التى يمكن

أن تتحول كل منها الى شركة قومية قابضة تمتلك شركات تختص كل منها بأحد الأنشطة الرئيسية ، ويسهم هذا التصور في اضعاف الصبغة الاقتصادية السليمة على إدارة هذه الهيئات وتحويلها من مفهوم الخدمات التقليدية الى مفهوم الخدمات الانتاجية التي يمكن لها تحقيق أرباح وفوائض بحسن الإدارة والتوجيه ، وفي الحقيقة فإن هذا المنطق يمكن أن ينطبق على أغلب ما يسمى الآن بالهيئات الاقتصادية .

ولكن إعمال هذا الاقتراح يتطلب اصدار قانون خاص للشركات القومية القابضة يحدد طبيعتها القانونية واجراءات تأسيسها ، وتكوين رؤوس أموالها وأساليب إدارتها وطبيعة علاقاتها بالدولة من جانب ، وبالشركات التابعة لها من جانب آخر .

ومن المتصور أن الشركات التابعة سيعاد ترتيب أوضاعها وفقا لقانون الشركات المساهمة ومن ثم يعاد تقويم نصيب الدولة في رؤوس أموالها وتتخذ اجراءات زيادة رأس المال لادخال مساهمات المواطنين فيها ( ويشترط دائما أن تكون النسبة الأكبر في رأس المال سواء كان عاما أو خاصا للمصريين ، كما يشترط أن تكون الإدارة كاملة للمصريين ) أما رؤوس أموال الشركات القومية القابضة فتتكون من مجموع رؤوس أموال الشركات التابعة ، وكذا يمكن الالتجاء الى سوق المال لزيادة رؤوس أموالها بطرح أسهم للاكتتاب العام بين الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المصريين فقط ( أى يحظر وجود رؤوس أموال غير مصرية في الشركات القومية القابضة ) .

ويشترط في جميع الأحوال ألا يقل رأس المال العام في الشركات القومية القابضة عن ٥١٪ .

ومن المفيد اقتراح تحديد حد أقصى للملكية الاسهم بالنسبة للأشخاص الطبيعيين سواء في الشركات القومية القابضة أو شركاتها التابعة تحسبا لعدم السيطرة على مقدرات هذه الشركات .



## ثانيا - في علاقة القطاع العام الجديد بالدولة :

● تلغى تبعية شركات القطاع العام وكذا شركاته القابضة ، للوزارات ، فهذه التبعية لم تكن أبدا من أسباب تقدم القطاع العام بقدر ما كانت في الأغلب مصدرا للمعوقات وتجييدا للسلطة الفوقية التي تحد من انطلاق الشركات. ولقد تابعت على شركات القطاع العام خلال السنوات السابقة مراحل اختلت فيها التبعية التنظيمية وتداولت الوزارات المختلفة الاشراف على شركات معينة دون أن يكون لهذه التغيرات في التبعية التنظيمية إلا أثارا هامشية مع بقاء كل المعوقات والسلبيات على ما هي عليه . ولعل بعض الأمثلة تساعد على تنشيط الذاكرة :

— تداولت وزارتنا الإسكان والتعمير الاشراف على شركات التشييد ومواد البناء والحراريات مرات عدة حسب ما إذا كانت الوزارتين منفصلتين أم مندمجتين .

— تداولت وزارتنا استصلاح الأراضي ( سواء وهي مستقلة أم مندمجة في وزارة التعمير ) ووزارة الزراعة الاشراف على شركات الاستزراع وبرغم تغير التبعية التنظيمية لم يختلف واقع تلك الشركات .

— تداولت وزارتنا الصناعة والبتروال الاشراف على شركات التعدين دون أن ينعكس هذا التغير على إقتصاديات شركات التعدين ( قد يكون انتقال شركات التعدين من وزارة الصناعة الى وزارة البتروال أقرب الى المنطق الذي ندعو اليه من تشكيل مجموعات الشركات على أساس التكامل أو الترابط فهي أكثر ارتباطا بشركات وصناعة البتروال منها الى خليط الشركات التابعة لوزارة الصناعة ) .

— يتبع وزارة الثقافة شركات لصناعة الورق ولا أحد يدري ما علاقة تصنيع الورق بالثقافة ؟ كما يتبعها شركات للانتاج ودور العرض والتوزيع السينمائي !! ووزارة الإعلام يتبعها شركات لانتاج الاسطوانات وأشرطة الكاسيت .

(دعونا نتأمل الحقيقة البسيطة أن شركة مصر للتمثيل والسينما «ستديو مصر» كانت في الماضي أحلى شركات بنك مصر).

إن ما أريد تأكيده هو انعدام الصلة بين ما تقوم به شركات القطاع العام حالياً من أنشطة وبين علاقاتها التنظيمية بالوزارات المشرفة عليها.

وفي أحسن الفروض فإن هذه الوزارات عاجزة حقيقة عن حل المشكلات الأساسية التي تعاني منها شركاتها ، والدليل على ذلك استمرار هذه المشكلات وتفاقمها من عام لآخر دون أن تستطيع وزارة ما إنقاذ شركاتها ، هل استطاعت وزارة الصناعة مثلاً وهي صاحبة الإشراف على أكبر عدد من الشركات أن تقدم يد العون لشركاتها الخاسرة ( عدد الشركات الخاسرة يتزايد من سنة لأخرى وأرقام الخسائر تتصاعد ) ؟ هل استطاعت الوزارة أن تسهم في حل اختناقات التمويل وإصلاح خلل الهياكل التمويلية ؟ هل استطاعت الوزارة تخليص شركاتها من فائض العمالة الزائدة ؟ هل استطاعت الوزارة حماية شركاتها من سيل قوانين الإصلاح والرصوب الوظيفي أو متاهات القانون رقم ٨٣ الشهير ؟

الإجابة عن تلك الأسئلة جميعها بالنفي قطعاً ، ولا يملك المتابع لأوضاع شركات القطاع العام إلا أن يتساءل عن جدوى هذه التبعية التنظيمية ومغزاها خاصة إذا أخذنا في الاعتبار الحقائق الآتية :

● ازدواج عملية الإشراف والرقابة والمتابعة وطلب البيانات بين أجهزة الوزارة المختصة بشئون الشركات وبين مختلف التنظيمات السابقة والحالية للقطاع العام من مؤسسات عامة أو مجالس عليا للقطاعات ذات أمانات فنية ، أو هيئات للقطاع العام ( أليست هذه تكاليف لا مبرر لها ونحن ندعو الى التشفف وضغط الانفاق ! ) .

● افتقاد الصلة المباشرة بين الوزير المختص وبين رؤساء الشركات التابعة ( كيف تكون هناك صلات مباشرة بين وزير يشرف على ١١٢ شركة ) .  
ومن ثم تتدنى العلاقة التنظيمية لتتحصن بين رؤساء الشركات وبين

وكلاء الوزارات المختصين الذين يصبحون عاود للاتصال وبالتالي مراكز للتأثير .

- شكلية العلاقة التنظيمية التي تبدى فى عقد الجمعيات العمومية للشركات مرتين فى السنة ، وفى فترة زمنية قصيرة كل مرة فتتلاقى مواعيد اجتماعاتها ويفوض الوزراء وكلاء الوزارات ومن فى حكمهم لترأس الجمعيات العمومية لتسير على وتيرة واحدة .

إن ما ندعو اليه هو إبعاد القطاع العام الحديد عن دائرة نفوذ الوزارات وسلطة الوزراء ، وهنا سوف تثار اعتراضات هامة لنا عليها يتعلق على النحو الآتى :

#### الاعتراض الأول :

إن إبعاد الشركات عن تبعية الوزارات يضعف من امكانية التخطيط والتنسيق التى تتولاها الوزارة ، ويجعل الوزارات غير قادرة على تنفيذ مشاريعها ومخططاتها .

والتعليق على هذا الاعتراض بسيط ومنطقى ونضعه فى صيغة سؤال آخر ، وهو هل تشرف الوزارات على شركات القطاع الخاص التى تتعامل معها ؟ وهل الشركات الأجنبية التى تتولى تنفيذ بعض المشاريع فى مصر تتبع للوزارات صاحبة المشاريع ؟

إن الاعتراض الحقيقى ليس هو التخوف من عدم امكانية التخطيط والتنسيق ، بل هو الحرص على السلطة والسيطرة ، أما عن التخطيط والتنسيق وضمان تنفيذ المشاريع فأمرهين ، إذ تستطيع كل وزارة أن تطرح مشاريعها فى مناقصات وتتعاقد مع الشركة صاحبة العرض الأفضل ، وستكون التعاقدات الحكومية هى الأساس الحقيقى لربط الشركات بخطة الدولة ممثلة فى وزاراتها ( الحكومة فى مصر هى العميل الأول والأكبر الذى لا يستطيع الشركات أن تتجاهله ) .

## الاعتراض الثاني :

إن شركات القطاع العام تمثل ملكية عامة لا بد أن تجدد من يمثلها لدى الدولة ويكون بالتالي مثملا للمسئولية الدستورية ، لذا ؛ فإن تبعية الشركات للوزارات تحقق في هذه الغاية فالوزراء مسئولون دستوريا عن شركاتهم .

والحقيقة أن أحدا لا يجادل في أهمية التمسك بالقواعد الدستورية السليمة ، ولكن لنا أن نتساءل ، هل منعت مسئولية الوزراء الدستورية من وقوع الأخطاء والانحرافات وتدهور الانتاج والانتاجية وتزايد الخسائر في الشركات التي يشرفون عليها ؟

هل كانت تبعية الشركات للوزارات سببا كافيا لمنع وقائع الانحرافات والمخالفات التي تزدحم بها تقارير الرقابة الإدارية ومناقضات الجهاز المركزي للمحاسبات ؟ ألا نجد الوزراء يضطرون الى تنحية مجالس إدارة شركات تابعة لهم وتعيين مفوضين لإدارتها كوسيلة لتجنب مزيد من الانحرافات والأخطاء ؟ هل تراجع عدد الشركات التي تم تنحية رؤساء مجالس إدارتها خلال السنوات الثلاث الأخيرة فقط والتي لا يزال عدد منها حتى الآن يدار بمفوضين ، وثمة تساؤل أخير لدحض هذا الاعتراض الثاني ، هل يدلني أحد عن المسئول دستوريا عن عشرات الشركات التي تكونت تحت مظلة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الشهر والتي تسهم وزارات الدولة بمفوضين ، وثمة تساؤل أخير لو حضى هذا الاعتراض الثاني ، هل يدلني أحد عن من هو المسئول دستوريا عن عشرات الشركات التي تكونت تحت مظلة القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٣ الشهر والتي تسهم وزارات الدولة وشركات وبنوك القطاع العام بالنسبة الأكبر في رؤوس أموالها ( بما يكاد يجاوز ٩٥٪ من رأس المال في كثير من الحالات ) ومع ذلك فهي تعتبر قانونا من شركات القطاع الخاص ؟ إنني أعتقد مخلصا بأن دعاوى الاشراف والتنسيق والمسئولية الدستورية إن هي الا تصورات لا تجد لها حقيقة على أرض الواقع ، وإلا فمن هم الوزراء الذين تحملوا مسئولياتهم الدستورية

وتمت مساءلتهم قانونيا عن الحسائر والأخطاء والانحرافات في الشركات التي يشرفون عليها ؟

#### الاعتراض الثالث :

وثمة اعتراض وجيه قد يثيره المدافعون عن بقاء أوضاع القطاع العام على ما هي عليه ، فيقولون إن القطاع العام هو أساس التنمية وحامل لواءها ، وهو المسئول عن تنفيذ ما يزيد عن ٩٠٪ من حجم مشروعات خطة التنمية الاقتصادية ، وأن إخراجها من دائرة إشراف الوزارات سوف يجرحه بالتالى من نطاق التخطيط القومى ، ومن ثم يكون ذلك عامل هدم وإنشال لجهود التنمية القومية .

والإجابة على هذا الاعتراض تكمن أيضا في سؤال نتوجه به الى المسئولين عن التخطيط القومى بوزارة التخطيط - وهو ألا يدرجون دائما في كل خطط التنمية سواء الخمسية أو السنوية استثمارات ومشروعات تخصص للقطاع الخاص ليتحمل مسئوليتها ؟ والسؤال هل هذه الأرقام حقيقية وجادة أم هي من نوع المتمم الحسابى لإكمال أرقام الخطة ؟ إذا كانت الأرقام حقيقية وجادة فلا خوف إذن من تطوير القطاع العام على النحو الذى نقترحه ، فلن يكون القطاع العام الجديد - ورأس المال العام به لا يقل عن ٥١٪ فى المتوسط - أقل وطنية أو إخلاصا أو قدرة عن الوفاء بأهداف الخطة من القطاع الخاص التقليدى ، أما إذا كانت الأرقام غير حقيقية فلا تعليق لنا .

إننا ندعى أن إسهام القطاع العام الجديد فى تنفيذ أهداف الخطة سيكون أكثر التزاما وأعلى كفاءة وإنتاجية لأنه سوف يصدر عن شركات متحررة يديرها مديرون متحررون من الضغوط والقيود البيروقراطية وتحكمهم الاعتبارات الإدارية والإقتصادية السليمة ، ويراقبها وينفعل بمشاكلها ويعمل على دعمها وحمايتها أصحابها الحقيقيون ، ملاكها الفعليون فى جمعيات عمومية حقيقية وليست شكلية .

وتستطيع الدولة المتخففة من أعباء إدار القطاع العام الجديد أن تراقب وتحاسب وتكافئ وتخفف من خلال الإستخدام الواعى للسياسات المالية والاقتصادية والتقنية وأدواتها المختلفة .

يبدلك تعود الأمور فى القطاع العام الجديد الى طبيعتها فيصبح قطاعا عاما من حيث الملكية ولكنه قطاع خاص من حيث الإدارة والفعالية . ( وهل يجادل أحد بأن بنك مصر وشركاته قبل التأميم كان من حيث الأمر الواقع قطاعا عاما حقيقيا فى خدمة الإقتصاد الوطنى ترعاه الدولة وتدعمه ) .

#### الاهتراض الرابع :

وقد يقول البعض أنه مع التسليم بكل ما سبق ، تبقى مشكلة أساسية وهى كيف تنسق وتوجه الدولة أنشطة القطاع العام الجديد وتضمن التزامه بخطة التنمية ، وكذا كيف تراقب استثمارات فى شركاته .

ولنا تصور بسيط لعلاج هذه المشكلة يتلخص فى أن الارتباط الوثيق بين أهداف الدولة وسياساتها وبين القطاع العام الجديد سيتدعم من خلال الأمور الآتية :

- تمثيل الدولة فى مجالس إدارات الشركات القومية القابضة والشركات التابعة ( من المتصور أن رؤساء الشركات القابضة سيكونون دائما من بين عملى الحكومة ) .
- توجيه الشركات من خلال العقود الحكومية والتي ستمثل مصدرا من أهم مصادر النشاط لها

وفى الحقيقة فانه من المتصور فى التنظيم الجديد أن يباشر بنك الإستثمار القومى دورا أساسيا وبارزا حيث يتولى إدارة محفظة الأوراق المالية الحكومية .

ونحن نتصور لبنك الإستثمار القومى دورا حقيقيا فى توجيه

الاستثمارات الحكومية في القطاع العام واستخدام سياسات تمويلية جادة للحفاظ على هذه الإستثمارات وتنميتها وفي نفس الوقت دعم امكانيات القطاع العام الجديد .

ونحن نتصور في الوضع الجديد أن يكون بنك الإستثمار القومي - بعد تطويره وتعديل قانونه - هو حلقة الوصل الأساسية والفعالة بين القطاع العام وبين الحكومة .

#### خامسا - الاطار التشريعي للقطاع العام :

صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ في ظل تنظيم اقتصادي تسوده وتسيطر عليه فكرة المؤسسة العامة بما لها من سلطات واختصاصات بالنسبة لشركات القطاع العام . ثم صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذي ألغى المؤسسات العامة وأوجد بدلا منها المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية ومنذ ذلك الحين تعددت الشكوى من عدم ملائمة الأوضاع التشريعية السائدة للظروف المتغيرة التي يشهدها الاقتصاد القومي وترك آثارها واضحة على القطاع العام وخاصة بعد صدور قانون استثمار رأس المال العربي والاجنبي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتدقيق الاستثمارات الاجنبية والتي تتخذ شكل شركات خاصة ( قطاع خاص ) وتتمتع بمزايا لا تتوفر لشركات القطاع العام . لذلك فقد صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الذي نص على إلغاء القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وانشاء هيئات القطاع العام . وبالرغم من مرور عامين على انشاءها الا أن القطاع العام مازال يعاني ذات المشاكل ومازالت شركاته تثن من العديد من القيود التي تتجلى آثارها في شكل خسائر متزايدة وكفاءة منخفضة .

ويتطلب الأمر رؤية تشريعية جديدة للقطاع العام تتوافق مع فلسفة التطوير المقترحة .

#### سادسا - القطاع العام . . . والمشروعات المشتركة :

ان ظهور المشروعات المشتركة يعتبر من أهم الظواهر المترتبة على الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي في مصر وإصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ في شأن استثمار المال العربي والاجنبي والمناطق الحرة .

وينص القانون المشار اليه ، فان هذه المشروعات المشتركة تعتبر من شركات القطاع الخاص حتى وان اشترك فيها رأس مال عام . ومن ثم فهي تتمتع بمزايا واعفاءات ضريبية وجمركية ، كما تعفى من الخضوع للقوانين والنظم التى تحكم شركات القطاع العام .

وانطلاقاً من هذه الحقيقة ، فقد بدأ الاهتمام يتجه فى الآونة الأخيرة الى ملاحظة تطور هذه المشروعات المشتركة وتحليل الدور الذى تقوم به فى التنمية الاقتصادية بمصر ، ومدى الآثار المترتبة على اتساع نطاقها بالنسبة لمستقبل القطاع العام خاصة اذا أخذنا فى الاعتبار الاتجاه الواضح لدى شركات القطاع العام للدخول فى مشروعات مشتركة وتأسيس شركات جديدة يسهم فيها رأس المال الخاص الوطنى أو الأجنبى تحت مظلة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، ومن ثم خروجها عن دائرة القطاع العام .

وفى محاولة لاستيضاح أهمية هذا الموضوع ، نتناول الأمور الآتية :

- تحديد العوامل والأسس العامة التى تقوم عليها المشروعات المشتركة مع رأس المال الأجنبى فى الدول النامية عادة .
- مراجعة موقف المشروعات المشتركة التى قامت فى مصر تحت القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ومدى توافقها مع تلك العوامل والأسس العامة .
- اقتراح الضوابط التى تكفل توظيف المشروعات المشتركة فى خدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون الاضرار بالقطاع العام المصرى .

#### الأسس العامة لقيام المشروعات المشتركة :

يتفق الرأى على أن أهم الأسس التى تدعو لقيام مشروعات مشتركة هى :

- أن يتحقق عن قيام هذه المشروعات المشتركة جذب رؤوس أموال أجنبية حيث تفتقر الدولة الى هذه الأموال من مصادرها الذاتية أو أوعية الادخار المحلية . ولاشك أن توفير رأس المال اللازم للمشروع يمثل ركنا هاما من أركان نجاحه وقدرته على تحقيق أهدافه .
- أن يتوفر من خلال قيام المشروعات المشتركة استخدام خبرات فنية وإدارية تعكس التكنولوجيا المتقدمة فى الدول الآتية منها تلك المساهمات ومن ثم تعمل على رفع مستوى



الكفاءة والانتاجية في المجتمع النامي وتسهم في تطوير الانتاج ووسائله وادخال منتجات جديدة ، كما تعمل على خلق فرص عمل للمهن وتخصصات جديدة وتعمل على تطوير تركيب ومستوى مهارة القوى العاملة الوطنية .

● أن تعمل هذه المشروعات المشتركة بما يتوفر لها من امكانيات انتاجية ومالية وخبرات ادارية ، ونتيجة لارتباطها بمؤسسات كبرى متطورة ، على زيادة الصادرات من الانتاج وغزو أسواق خارجية جديدة وتعريف المجتمع العالمي بالانتاج المحلى الذى لم يكن ليستطيع الوصول الى تلك الأسواق .

والى جانب الأسس السابقة ، فانه من المتعارف عليه أن المشروعات المشتركة لكى تبرز ما تحصل عليه من مزايا واعفاءات هى فى ذاتها تكلفة وععب على الاقتصاد القومى ينبغى أن تسهم فى حل مشكلات الانتاج وتوفير متطلبات المجتمع دون تناقض مع ما هو قائم فعلا من طاقات انتاجية وطنية ، وكذا توفير فرص العمل الجديدة وخلق الكوادر المدربة دون سحب من الرصيد المتاح فى الشركات والوحدات القائمة فعلا والتي تمثل استثمارا قوميا له تكلفة .

مراجعة المشروعات المشتركة مع القطاع العام :

توضح الجدول الآتية موقف المشروعات المشتركة مع القطاع العام حتى ١٩٨٣/٦/٣٠ :

عدد الشركات الأجنبية المشتركة مع القطاع العام

موزعة تبعا لقطاعات النشاط حتى ١٩٨٣/٦/٣٠

القطاع		عدد الشركات النسبة/	
قطاع الانتاج السلمى :			
مشروعات صناعية		٩٠	٣٠
مشروعات زراعية		٣٣	١١
مشروعات انشائية		١٨	٦

قطاع التمويل والخدمات :

٩٥ ٣١٧

مشروعات تمويلية

٣٧ ١٢٣

مشروعات خدمية

قطاع المناطق الحرة :

٢٧ ٩

مشروعات مختلفة

٣٠٠ ١٠٠

الاجمالى

مساهمات القطاع العام ، القطاع الخاص ، القطاع الأجنبى فى المشروعات المشتركة  
الموافق عليها داخل البلاد حتى ٣٠/٦/١٩٨٣

« القيمة بالمليون جنيه »

القطاع	اجمالى رأس المال	القطاع العام		القطاع الخاص		القطاع الأجنبى	
		قيمة المساهمة ٢-١	النسبة ١:٢	قيمة المساهمة ٣	النسبة ١:٣	قيمة المساهمة ٤	النسبة ١:٤
الصناعة	١٦٠١٦	٦٢١٤	٣٩	٥٥١٨	٣٤	٤٢٨٢	٢٧
الزراعة	٢٤٥٧	٩٠٥	٣٧	١١٠٤	٤٥	٤٤٦	١٨
الانشاءات	٣٨٤٩	٣٥٩	٩	٢٤٤٨	٦٤	١٠٤٢	٢٧
التمويل	٢١٧٥	٥٢٣٦	٢٤	٥٩٤٥	٢٧	١٠٥٦٨	٤٩
الخدمات	٩٤١	٧٧	٨	٥١٠١	٥٤	٣٥٣٨	٣٨
الاجمالى	٥٣٤٨٢	١٣٤٨٧	٢٥	٢٠١١٨	٣٨	١٩٨٧٨	٣٧

المصدر : مركز الإحصاء بالهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

نسبة مساهمة الدول المتقدمة  
في زرعوس أموال المشروعات الموافق عليها حتى ١٩٨٣/٦/٣٠

القطاع	نسبة المساهمة %
غزل ونسيج	٧ر٦
صناعات غذائية	٧ر٢
صناعات كيمياوية	١٨ر٦
صناعات خشبية	١٢ر٧
صناعات معدنية	٢—
صناعات دوائية	١١ر٢
صناعات تعدينية	—
صناعات هندسية	٢٦ر٨
مواد البناء	٨ر٣
الأجمالي	١١ر٥

المصدر : مركز الأحصاء بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة .

وفي ضوء البيانات السابقة ، يمكن استخلاص النتائج الآتية :

- ان الأسس التي تقوم عليها المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركاء الأجانب لا تتفق في الغالب مع الأسس العامة المقبولة للمشروعات المشتركة ونحن نميل الى تحييد الرأي القائل بأن شركات القطاع العام انما تلجأ الى تكوين شركات مشتركة من أجل التخلص من القيود المعوقات التي تعترضها والتمتع بالمزايا والاعفاءات التي يبيحها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ للشركات التي تنشأ في ظله .

- ان اقبال الشركاء الأجانب على الدخول في مشروعات مشتركة مع القطاع العام دليل على حسن تقديرهم للامكانيات والطاقت المتاحة لوحدة القطاع العام والتي تعكس

حصيلة استشارات هائلة على مدى السنوات العشرين الأخيرة . أى أن الشركاء الأجانب يحصلون في مقابل مساهمات رأسمالية محدودة على عوائد هائلة نتيجة مشاركتهم للقطاع العام لم تكن تتحقق لهم حال قيامهم بتنفيذ تلك المشروعات منفردين .

● ان سلخ بعض وحدات أو أجزاء من وحدات القطاع العام والدخول بها كحصصة في تشكيل مشروعات مشتركة ، بالإضافة الى مشكلات سوء التقسيم السابق الإشارة إليها ، فانها تخلق مصاعب أخرى حيث تتباين ظروف العمل ومستويات الأجور ومزايا العاملين عنها في وحدات القطاع العام الأصلية ، وبالتالي يترتب على ذلك اختلال بتوازن واستقرار علاقات العمل ، وخلق مناخ غير محايي للانتاج في شركات القطاع العام .

● ان الشركاء الأجانب حين يسرعون في تشكيل شركات مشتركة مع القطاع العام انما يتخبرون أفضل وحداته ذات المراكز المالية القوية والسمعة التسويقية الجيدة والطاقت الانتاجية واحتمالات التوسع الكبيرة . وهذا لأمر يجعلنا نتجه الى الاقتناع بأن مساهمات القطاع العام مع شركاء أجانب لا يترتب عليها عادة ادخال تكنولوجيات متطورة أو رؤوس أموال غير متاحة أصلا ، بل هي تمكن للشريك الأجنبي من تحقيق منافع هائلة برؤوس أموال قليلة كان يمكن توفيرها عن طريق الاقتراض أو زيادة رأس المال مثلا عن طريق الاكتتاب العام .

● ان تكوين الشركات المشتركة ليس هو الطريق الوحيد المتاح للقطاع العام لتحقيق أهدافه في التطوير التكنولوجي أو زيادة قدراته المالية والتسويقية . ان هناك أساليب أخرى متاحة منها على سبيل المثال استئجار الخبرة الادارية ( كما في صناعة الفنادق ) أو الحصول على امتياز انتاج سلعة أو سلع أجنبية ( كما في صناعة الأدوية ) أو اسناد تنفيذ عمليات معينة الى شركات أجنبية لحساب شركة القطاع العام ( كما في قطاع المقاولات ) . ومن ثم فان وحدات القطاع العام مدعوة الى ترشيد قراراتها بتكوين شركات مشتركة وذلك بالبحث عن الصيغة الأمثل التي تتناسب وظروفها الذاتية .

● ان بعض الشركات المشتركة التي تم تكوينها ( أو هي بصدد التكوين ) قامت على أساس شروط هي في الغالب مجحفة بالطرف المصرى وتمتيزة لحساب الشريك الأجنبي . ولعل من أخطر مثل هذه الشروط ما يلي :

— اشتراط عدم قيام مشروعات مشتركة أخرى لانتاج ذات السلعة لمدة محدد وهذا

الشرط الاحتكاري يعتبر قيداً غير مقبول في الظروف والأوضاع التي تمر بها الاقتصاديات النامية عموماً ومصر بصفة خاصة .

وبتدارس هذه العوامل نخلص الى أن تطوير قوانين ونظم القطاع العام والاقتراب بها من فلسفة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وكذا حل مشكلات السيولة واختلال الهيكل التمويلية وتحرير ادارة الشركات من القيود البيروقراطية التي تفرضها الوزارات ، كل ذلك يكون الطريق نحو ترشيد عملية تكوين الشركات المشتركة بحيث تقتصر على تلك الحالات التي تثبت دراسات الجدوى سلامة القرار بالمشاركة ووضوح المزايا العائدة لشركة القطاع العام المعنية .



## ملحق الفصل السادس

أموال البيانات الاقتصادية  
للفصاح العام والبيانات الاقتصادية  
١٩٨٧ - ١٩٨٥

( القيمة باللون جنيهه )

١٩٨٧ / ٨٦		١٩٨٦ / ٨٥		١٩٨٥ / ٨٤		أموال البيانات الأساسية
جولة	بيانات الاقتصادية	قطاع عام	جولة	بيانات الاقتصادية	قطاع عام	
٤٤٣	٥٠	٣٩٣	٤٤٣	٤٩	٣٩٣	• صمد الشركات
١٠٩٥٨,٥	٣٤٤٧,٥	٧٥١١	٤٤٣	٢٢٢٩,٥	٧٢٠٨	• رأس المال
٤٦٤٧٤,٩	٢٣٣٤٨,٩	٣٣١٢٦	٤٤٣	١٨٥٧٦,٥	٣٧٨٠٦	• قاعدة الملكية ( بعد خصم
٣٧٠٥٣,٥	١٤٠٦٥,٥	٢٢٩٨٧	٤٤٣	١٢٢٩٣,٥	١٩٥٥٥	( المحجز المرحل )
١٦٦٣٣,٥	٤٨٦٦,٥	١١٨٠٦	٤٤٣	٣٠٠٣	١٠٩٣٩	• قروض طويلة الأجل
٣١٠٧١,٥	٩٧٥٩,٥	٢٦٣١٧	٤٤٣	٩٣٠٧	٧٨٧٢٠	• بترك دائنة
١٤٠٨٠٠,٥	٥٦٥٦٧,٥	٨٤٣٣٨	٤٤٣	٤٧٤٨١	١٠٠٨٠٧	• إجمالي الأموال المستثمرة
٣٠٦١٤,٥	١٣٥٨٣,٣	١٧٠٣١	٤٤٣	١٠٦٨٢	١٩٤٨٧	( إجمالي الأصول )
١٣٦٧٨,٥	٧٣٦٦,٢	٥٣١٢	٤٤٣	٦٧٤٥	١١٧٠٩	• أصول ثابتة
٣٠٧٢٤,٥	٢٧٨٢٢,٥	٧٩٠٢	٤٤٣	١٩٦٢٤	٦٧٨٧	• مشروعات تحت التنفيذ
			٤٤٣	١٩٦٢٤	٢٠٠٣٢	• استثمارات والأراض
			٤٤٣	١٩٦٢٤	١٦٧٧٣	• طويل الأجل
			٤٤٣	١٩٦٢٤	٣٦٥٩	



١٠٧٤.٥	١٣١٨.٥	٩٣٩٦	٩٩٩٨.٠	١٢٣٣	٨٤٧٥	٨٩٥٠	١١٦٣	٧٧٩١	• خزان سلفى
٣٧٧٩.٧	٧١٠٢.٧	٣٠٦٨٨	٣١٥٧٣.٠	٥٤١٥	٧١١٥٨	٢٧٨٩٠	٤٨٣٠	٣٣٠١٠	• مدينون وأرصدة مدينة
١٨٣٧٩.٢	٤٣٧٩.٢	١٣٩٠٨	١٦٧٦١	٣٧٨٢	١٩٩٦٩	١٣١٥٣	٧٨٧٣	١٠٧٨٠	• نقدية بالبنك والصدوق
٣٨٧٩٧.٠	١٠١٧٨.٠	٧٨٥٨٤	٣٤٩٤٤.٠	٩٦٨٨	٢٥٩٦٩	٣٠٩٣٩	٨٨٣٦	٢٢١٠٣	• إيرادات النشاط التجاري
١٩٢٢.١	١٥٩٤.١	٣٢٨	٢٣٢٢.٠	١٩١٥	٤٠٧	٢٣٢٢	١٧٥٠	٥٧٢	• امانة الدخيم
٧٦١.٣	٧٦١.٣	—	٢٧٢.٢	٢٧٢.٢	—	٧٦١	٢٦١	—	• امانة عند المحجز
٤٩٣٤٣.٨	١٧٢٠٩.٨	٣٢١٣٧	٤٣٥٣٩.٠	١٥٢٧٧٠	٧٨٦٦٢	٤٠٤٨٤	١٥٦١٤	٢٤٨٧٥	• اجال الايسرادات
١٧٨٧٩.٧	٥٠٦٨.٧	٨٨١١	١٧٧٨٨.٠	٤٩٦٥.٠	٧٨١٣	٩٧٧٣	٢٤٦٦	٦٨٠٧	• القيمة المضافة الصافية
٤٤٣٨.٣	٨٦٦.٣	٣٦١٢	٤١٣٩.٠	٧٧٣.٠	٣٣٦٩	٣٨٢١	٧٢٨	٣٠٩٣	• الاجسود
١.٦٩٢٠	—,٣٧٩٥	١.٢١٣	١.٦٨٣	—,٦٣٣٣	١.٣١٠	١.٦٠٥	—,٢٧٩	١,٣٢٦	• عدد الماملين
٤١٧٢.٧	١٣٧٤.٧	٢٧٩٨	٣٩٠١.٠	١٥٥٥.٠	٢٣٩٦	٣٠٠١	١١٧٢	١٨٢٩	• القروض
١٥٩١.٢	٦٥٣.٢	٩٣٨	١٥٥١.٠	٦٤٩.٠	٩٠٢	١٥٧٦	٦٨١	٨٩٥	• القرض والبريد السليم
٧٨٠٠.٨	٥٨٤٤.٨	١٤٥٦	٥٣٦٧.٠	٢٥٣٠.٠	١٨٣٧	٥١٩٨	٣٤٢٤	١٧٧٤	• المقتضى (الملاك اموى)
١٧١٧٥.٠	٤٥٦٣.٠	١٢٦١٢	١٣٥٢٣.٠	٢٩٠٦.٠	١٠٦١٧	١١٦٢٩	٢٧٧٠	٨٨٥٩	• المخصصات المدخلية
١٣٤٤.٠	٦٦٩.٠	٦٧٥	١٢١١.٠	٦٢٤.٠	٥٨٧	١٢٥٧	٦٥٤	٦٠٣	• القرض المدخلية
٢٠٨٢.٠	١٣٦١.٠	٧٢١	٢١٠٩.٦	١٣٧٠.٦	٧٣٩	٣١٠٠	٣٣٨٥	٧١٥	• موارد الدولة بدون
١٢٤٨.٧	٩٧٧.٧	٣٧١	١٦٥٨.٠	١٣٧٧.٠	٧٨١	١٧٢٠	١٥١٦	٢٤٤	• الفريضة الدخيلة
٦٩٩٣.٥	٤٨٨١.٥	٦٦٢	٦٠٧٧.٠	٤٧٠١.٠	١٣٢٦	٥٦٢٣	٤٤٣٠	١١٩٣	• عملاق المصام
٥١٠٨.١	٤١٩٨.١	٩١٠	٢٤٨٩.٠	١٥٣٠.٠	٤٥٩	٢١٧٧	١٧٥٤	٩٢٣	• احوال المقتضى المرسلة
									• الربح الصافي بعد خصم
									• عتاق الشركات والبيانات
									• المخرقة والقرية الدخيلة

## ميكمل هيئات القطاع العام

القطاع	هيئات القطاع العام التابعة
١ - قطاع الزراعة والرى	- هيئة القطاع العام للتنمية الزراعية - هيئة القطاع العام للرى - هيئة القطاع العام للثروة الداجنة والحيوانية - هيئة القطاع العام لاستصلاح الأراضى - هيئة القطاع العام للصناعات الغذائية - هيئة القطاع العام للغزل والنسيج والملابس - هيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية - هيئة القطاع العام للصناعات الهندسية - هيئة القطاع العام للتعمدين والحراريات - هيئة القطاع العام للاتصالات والصناعات الكهربائية - هيئة القطاع العام لتوزيع القوى الكهربائية - هيئة القطاع العام للنقل البحرى - هيئة القطاع العام للنقل البرى والنهرى - هيئة القطاع العام للسلع الاستهلاكية - هيئة القطاع العام للسلع الغذائية والتبريد - هيئة القطاع العام للمطاحن والصوامع والمخابز - هيئة القطاع العام للمضارب وتسويق الأرز - هيئة القطاع العام للتجارة الخارجية - هيئة القطاع العام لشئون القطن - هيئة القطاع العام للتشيد - هيئة القطاع العام لمواد البناء - هيئة القطاع العام للتمميم - هيئة القطاع العام للإسكان - هيئة القطاع العام للأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية - هيئة القطاع العام للسبنا والصنوبريات - هيئة القطاع العام للسياسة - هيئة القطاع العام للمالية القومية للإنتاج الحربى
٢ - قطاع الصناعة	
٣ - قطاع الكهرباء والطاقة	
٤ - قطاع النقل والمواصلات	
٥ - قطاع التموين والتجارة	
٦ - قطاع المال والاقتصاد	
٧ - قطاع الاسكان والتشيد	
٨ - قطاع الخدمات الصحية	
٩ - قطاع الثقافة والاعلام	
١٠ - قطاع السياحة والطيران	
١١ - قطاع الدفاع والأمن والعدالة	

## الفصل السابع

### الادارة المحلية

أولا - التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية .

● المحافظات - المراكز - المدن - الأحياء - القرى .

● الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي .

ثانيا - إدارة المحافظة :

( أ ) المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .

( ب ) المحافظون .

( ج ) المجلس التنفيذي للمحافظة .

( د ) الموارد المالية للمحافظات .

ثالثا - إدارة المركز والمدينة والحي والقرية :

( أ ) المجالس الشعبية المحلية للمراكز .

( ب ) المجالس الشعبية المحلية للمدن .

( ج ) الموارد الشعبية المحلية للأحياء .

( د ) المجالس الشعبية المحلية للأحياء .

( هـ ) المجالس الشعبية المحلية للقرى .

( و ) رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى .



## الفصل السابع

### الادارة المحلية

كان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الادارة المحلية والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ في شأن الحكم المحلى هما من الخطوات الأولى على طريق نظام الادارة المحلية . ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى والذي نص في المادة السابعة من مواد الاصدار على الغاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ المشار اليهما . ولقد أسفر التطبيق العملى خلال تلك الفترة عن إيجابيات وسلبيات كانت سببا في اصدار القانون الحالى الذى ينظم أمور الحكم المحلى وهو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١<sup>١</sup>.

وعلى طريق التطبيق خلال تلك السنوات وضحت اتجاهات رئيسية في نظام الحكم المحلى كان أهمها محاولة تحقيق اللامركزية الادارية وتوفير المقومات السليمة لقيام حكم محلى يتمتع بالصلاحيات والسلطات التى تمكنه من تخطيط وإدارة التنمية المحلية والسيطرة على أمور الخدمات والأنشطة الادارية المختلفة بالمحافظات .

وسنعرض في هذا الفصل لأساسيات نظام الادارة المحلية في مصر كما وودت في القانون القائم حاليا .

#### أولا - التنظيمات الأساسية للادارة المحلية :

ينص القانون على أن وحدات الادارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها على النحو الآتى :

(١) صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى .

المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

المراكز والمدن والأحياء : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة .

القرى : بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة .

هذا ويبلغ عدد وحدات الادارة المحلية ٢٦ محافظة ، ١٧٢ مدينة ، ١٤٥ مركزاً ، ٢٦ حياً ، ٨٠٨ قرى .<sup>(١)</sup>

وتتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السيادة العامة والخططة العامة للدولة انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها . كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وقد نص القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ فى تعديله للمادة رقم ٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، ويشترط أن يكون من بين أعضائه المجلس عنصر من النساء »<sup>(٢)</sup> .

---

(١) حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة ، ( القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٨٣ ) . ص ٧٢ .

(٢) عدلت بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على النحو التالى :

يكون لكل وحدة من وحدات الادارة المحلية مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى وفقاً لأحكام هذا القانون ، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين وذلك طبقاً لتصريف العامل والفلاح المنصوص عليه فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن « مجلس الشعب » . يلاحظ أن التعديل أسقط النص الخاص بضرورة أن يكون بين الأعضاء عنصر من النساء .

### الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمي :

تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر .  
وينشأ في كل اقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الاقليمي تشكل برئاسة محافظ الاقاليم  
ويكون بالتناوب سنويا من بين محافظى المحافظات المكونة للاقليم وعضوية :

- محافظو المحافظات المكونة للاقليم .
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم .
- رئيس هيئة التخطيط الاقليمي أمينا عاما للجنة .
- ممثلو الوزارات المختصة ، ويصدر باختيارهم قرار من الوزير المختص .

### وتختص هذه اللجنة بالآتى :

- التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمي  
والتي تتخذ أساسا فى وضع بدائل لخطة الاقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا  
ومركزيا .
- النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة  
التخطيط الاقليمي فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره  
اللجنة من توصيات على المجلس الأعلى للحكم المحلى .
- تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمي تتبع وزير التخطيط .  
وتختص هذه الهيئة بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد  
الاقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثل ، واقتراح المشروعات  
اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم . والقيام باعداد الأجهزة الفنية اللازمة  
للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الاقليم .

## الأقاليم الاقتصادية لجمهورية مصر العربية

في ضوء القرار الجمهورى

رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧

الأقاليم	العاصمة	المحافظات التى يشملها
القاهرة	القاهرة	القاهرة - الجيزة - القليوبية
الاسكندرية	الاسكندرية	الاسكندرية - البحيرة - منطقة النوبارية
الدلتا	طنطا	المنوفية - الغربية - كفر الشيخ - دمياط - الدقهلية
قناة السويس	الاسماعيلية	سيناء - بورسعيد - الاسماعيلية
مطروح	مطروح	السويس - الشرقية - الجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس
شمال الصعيد	المنيا	مطروح بنى سويف - المنيا - الفيوم - جزء من شمال محافظة البحر الأحمر
أسيوط	أسيوط	أسيوط - الوادى الجديد
جنوب الصعيد	أسوان	سوهاج - قنا - أمبوان - أجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر

ثانيا - ادارة المحافظة :

( أ ) المجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

يشكل بكل محافظة مجلس شعبى على من ثمانية أعضاء من كل مركز أو قسم إدارى على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى . ويكون تمثيل كل مركز أو قسم إدارى فى كل من محافظات القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر باثنى



عشر عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى . يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقا للمادة ( ٢ ) من هذا القانون .

وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة .

كما يتولى الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية .

ويتخصص فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتى :

— اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى .  
— تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية .

— الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير .

— الموافقة على انشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة .

— اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى .

— اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى .

— فرض الرسوم ذات الطابع المحلى - وفقا لأحكام هذا القانون - أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .

— دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .

— اصدار التخصيصات بالنسبة للمقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى .

— اقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات .

— اقتراح انشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى وكذلك

القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة ، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى .

— مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .

— الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشترك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية .

وللمجلس الشعبى المحلى اصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة .

ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته الى المحافظة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

كما يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتى :

- الاشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .
- التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقرها اللائحة التنفيذية .
- الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسماؤها .

#### (ب) المحافظون :

يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية . ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو المجالس المحلية . ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش .

ويعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والانتاج فى نطاق المحافظة ويكون مسئولاً عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الانتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة .

( ١ ) عدلت الى « يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مراقب الخدمات والانتاج فى نطاق المحافظة » .

والمحافظ مسئول<sup>(١)</sup> عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في اطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ المخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلتزم مدير الأمن باخطاره فورا بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما .  
وللمحافظ أن يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الادارى .

ويتولى المحافظ بالنسبة الى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الحكم المحلى وفقا لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية .

وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس ادارات الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة .

ويتولى الاشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية فيها عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الانتاج وحسن الأداء ، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها .

كما يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلى للمحافظة وفي حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء - أن يقرر قواعد التصرف في الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى في نطاق المحافظة وقواعد التصرف في الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضى ، على أن تعطى الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين في دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التي يتم فيها التصرف في هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والاسكان واستصلاح الأراضى وتجهيتها للزراعة .

---

(٢) جعل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المحافظ مسئولا أمام رئيس مجلس الوزراء وألزمه بتقديم تقارير دورية الى الوزير المختص بالإدارة المحلية . وأجاز القانون الرئيسى مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعات والتنسيق بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم التعاون والتبنيق بين الوزارات والمحافظات ... ) .

(جـ) المجلس التنفيذي للمحافظة :

يشكل بكل محافظة مجلس تنفيذى برئاسة المحافظ وعضوية :

— مساعد المحافظ (١) .

— رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس .

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر في المكان الذى

يحدده :

ويتولى المجلس التنفيذي للمحافظة الاختصاصات الآتية :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة .
- اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على الوحدات المحلية .
- معاونة المحافظ في وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ .
- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالمحافظة .
- وضع القواعد العامة لادارة واستثمار اراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .
- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى .
- دراسة وايداء الرأى في الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النزاحى الفنية والادارية والقانونية .
- دراسة وايداء الرأى في المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .
- دراسة وبحث ما يحيله اليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات .

---

( ١ ) صدر قانون بتغيير وصف « مساعد المحافظ » الى « نائب المحافظ » ويكون تعينه بدرجة نائب وزير ( القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٨٨١ مادة رقم ٢ ( صدر في ٢٧ / ١٠ / ١٩٨١ ) .

ويحل أقدم مساعدي المحافظ ، وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ في حالة غيابه وفي حالة غيابهم محل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من محل محل المحافظ جميع اختصاصاته .

#### ( د ) الموارد المالية للمحافظات :

تشمل موارد المحافظات ما يأتي :

##### ١ - الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتي :

● نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها ، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة بحيث يكون حداً أقصى ٥٪ من قيمة الضريبة الجمركية ، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة .

● نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية . وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة .

وإذا اختلف المركز الرئيسي لأحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعل اختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الكائن في دائرته مركز النشاط الفعلي بفرض الضريبة الإضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد بالشركة .

ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم المحلي بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

##### ٢ - الموارد الخاصة بالمحافظة وتتضمن ما يأتي :

● ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان في المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان في المحافظة .

● ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .

- حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها .
- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة
- الاعانات الحكومية .
- التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

ثالثا - ادارة المركز والمدينة والحى والقرية :

المجالس الشعبية المحلية للمراكز<sup>(١)</sup> :

يشكل بكل مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء أحدهم بالانتخاب الفردى ويمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إدارى باثنى عشر عضواً على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى . ويتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . ويحل الوكيل على رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً .

وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته ..

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية .

كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التي تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

— اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى .

— تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .

— اقتراح انشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز .

( ١ ) نصت المادة ٣٩ من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بأن يراعى تمثيل جميع الأقسام الادارية المكونة للمدينة ، وأن تمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بثمانية أعضاء من كل وحدة على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .

- ١ - تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها .
- ٢ - الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات .
- ٣ - الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها .
- ٤ - اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية .

#### المجالس الشعبية المحلية للمدن :

يشكل بكل مدينة مجلس شعبي محلي على أساس تمثيل كل قسم إداري بأثنى عشر عضواً أحدهم بالانتخاب الفردي ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بعشرين عضواً . على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي .

ويستخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع للدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سناً .

وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة - في نطاق السياسة العامة للمركز - الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة .

#### الموارد المالية للمدينة :

تشمل موارد المدينة ما يأتي :

١ - حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المدينة والضرائب الإضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية .

٢ - حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين في دائرة المدينة .

٣ - ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطنان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطنان

٤ - ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

٥ - حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

٦ - الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى :

- مستخرجات قيد المواليذ والاجراءات الصحية .
- رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .
- أعمال التنظيم والمجارى واشغال الطرق والحدائق العامة .
- المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .
- حيوانات الجر والكلاب والدواب وما مائل ذلك .
- المراكب التجارية ومراكب الصيد والزهرة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

- ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .
- الأسواق المرخص فى ادارتها للأشخاص الخاصة .
- استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك اذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .
- الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .
- الايجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الاجبارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .



- ٧ - المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .
- ٨ - حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .
- ٩ - إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامة فى نطاقها .
- ١٠ - الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هبات أو أشخاص أجنبية .
- ١١ - القروض التى يعقدها المجلس .

#### المجالس الشعبية المحلية للأحياء :

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى الى أحياء .

ويشكل بكل حي مجلس شعبى محل على أساس تمثيل كل قسم إدارى بعشرة أعضاء أحدهم بالانتخاب الفردى ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى للمحلى الذى يضم قسما إداريا واحدا من ستة عشر عضوا من بينهم عضو بالانتخاب الفردى .

ويُنتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سنا .

وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحلى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والإشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المحلى .

## المجالس الشعبية المحلية للقرى :

يشكل في كل قرية مجلس شعبي من عشرين عضوا من بينهم عضو بالانتخاب الفردى على أنه اذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل عن طريق القوائم الحزبية القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين اعلى الأقل ، وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على أن يكون المجموع الكلى لعدد أعضاء المجلس زوجيا .

ولا يجوز في جميع الأحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس عن عشرين عضوا ، ولا أن يزيد عن ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار اليه على أن يظل العدد زوجيا .

ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادى وكدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه ، واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ، واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للقرية في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى في نطاقه .

## رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى :

● يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز ، كما يشكل مجلس تنفيذى للمركز .

● يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة .

كما يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من :

— مديري ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير المدينة ويكون أميناً للمجلس .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يجمله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم سنوى للأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .
- أعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستشارات - بعد اعتمادها - على مشروعات الأحياء المختلفة .
- مراقبة تحصيل موارد المدينة .
- مساعدة المرافقى والمنشآت والأجهزة المحلية .

يكون لكل حى رئيس وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية . ويشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية كل من :

— رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير الحى ويكون أميناً للجنة .

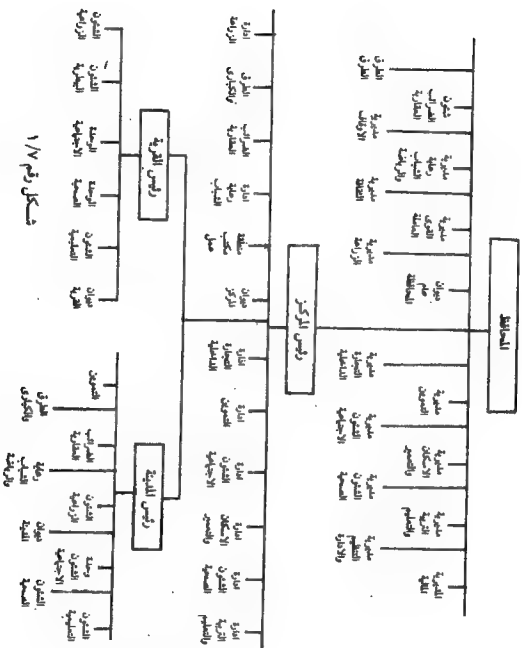
ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يجمله اليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات .

ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

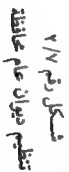
- مراقبة تحصيل الموارد .
- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالحى .
- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى .

● يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة في المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية .. ويشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية وسكرتير القرية وتكون له نفس اختصاصات المجلس التنفيذى للحى والمدينة .

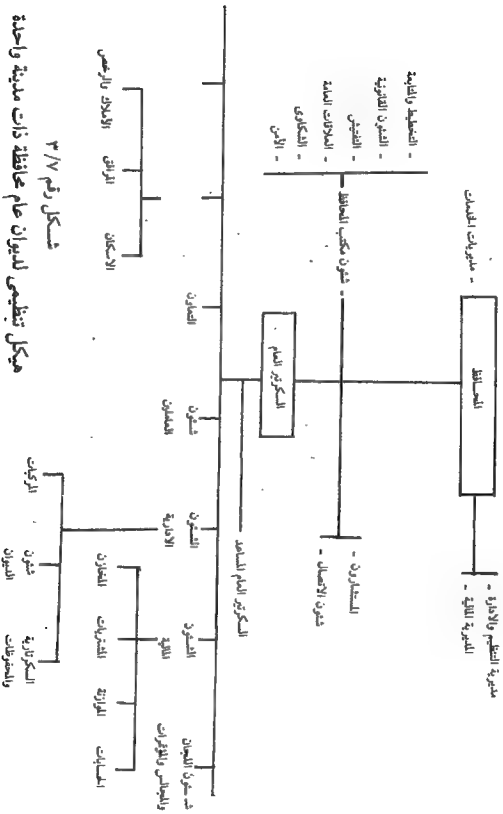
والأشكال التالية تصور التنظيمات النمطية لوحدات الادارة المحلية :

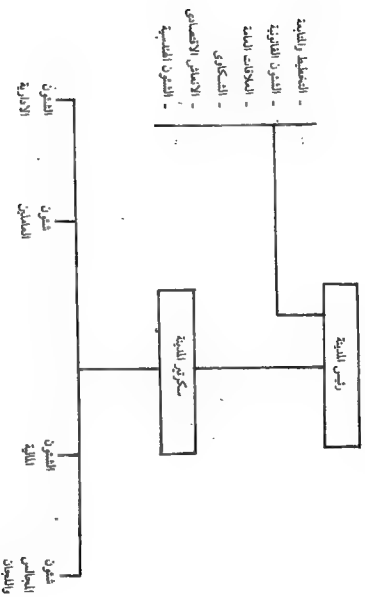


دسکل رقم ۱/۷



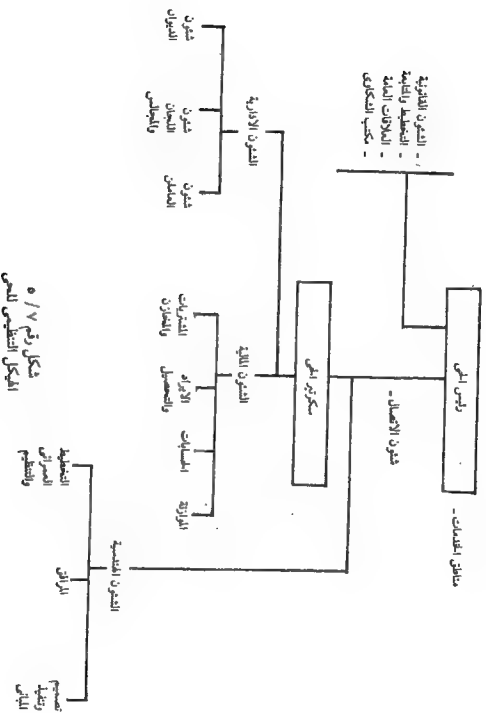
مستقل رقم ۲/۷  
تنظيم ديوان عام محافظة



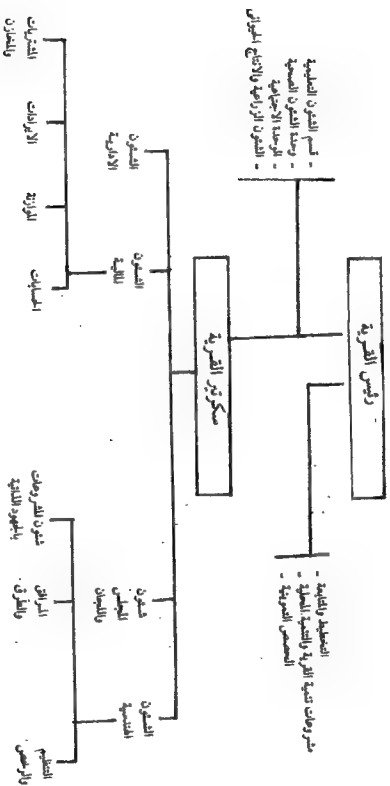


شكل رقم ٧ / ٤  
هيكل تنظيمي للمدينة





شكل رقم ٥ / ٧  
الهيكل التنظيمي للمني



شكل رقم ٦/٧  
هيكل تنظيمي للقرية

## ( ح ) الحكم المحلى والتنمية :

تختص وحدات الحكم المحلى للمراكز والأحياء والقرى باقتراح مشروعات خطة التنمية الخاصة بها ، ويختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة باقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة وفق السياسة العامة للدولة وفى اطار الخطة العامة .

كما تقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة الوحدات المحلية فى وضع مشروعات خطط التنمية بها بما يحقق حسن استغلال الامكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير ، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعليها فى سبيل ذلك دراسة امكانيات المجتمع المحلى وكشف الفرص الاستثمارية بكل وحدة واقتراح توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب اولوياتها الفعلية .

وقد نص القانون على أن تنشأ بكل محافظة ادارة للتخطيط والمتابعة تباشر الاختصاصات التالية :

- ابلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة الى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة .
- الاشتراك مع هيئة التخطيط الاقليمى والوزارات المختصة فى دراسة مشروعات الحفاظ المقدمة من الوحدات المحلية بدائرة المحافظة واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لاعداد مشروع الخطة وعرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .
- الاشراف على تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى نطاق المحافظة ومتابعة تنفيذها .
- معاونة الوحدات المحلية واجهزتها المختصة فى ايجاد الحل المناسب للمشاكل التى تعترض تنفيذ الخطة وازالة موققاتها .
- عرض تقارير شهرية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بنتيجة متابعتها لتنفيذ الخطة تتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بتنفيذ الخطة مدعمة بالبيانات الاحصائية لما تم تنفيذه والمبالغ التى انفقت فى هذا الشأن .

هذا ويراعى عند وضع خطط التنمية للوحدات المحلية ما يأتى :

● تمجد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجميعها وتنسيقها في مشروع خطة محلية .

● يتولى رئيس الوحدة المحلية عرض مشروع الخطة على المجلس المحلى المختص لاقارره ثم يرفع الى المحافظة قبل بدء السنة بخمسة أشهر على الأقل لدراسته واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة .

● يعد مشروع الخطة السنوية ويتولى المحافظ عرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الاقليمى لاقارره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر .

● يتولى وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة تمهيدا لعرضها على مجلس المحافظين .

يهمنا هنا مناقشة الموضوع الخاص بالبحوث فى مجال الحكم المحلى إذ أنه رغم أهمية البحوث فى مجال الحكم المحلى كأساس علمى وعملى يمكن الاعتماد عليه فى تطوير نظام الحكم المحلى وحل مشكلاته ، إلا أن الدراسات والبحوث التى تعد خصيصا لخدمة الحكم المحلى وأهدافه لازالت تنسم حتى الآن بالندرة وتحتاج الى مزيد من الاهتمام . ولا يتأتى إلا ببذل الجهود الرامية الى ربط مراكز البحث العلمى والجامعات وبصفة خاصة الجامعات الاقليمية بالمشاكل والصعوبات التى تواجه الجوانب لنظم الحكم المحلى .

بالإضافة الى قلة البحوث والدراسات النظرية والميدانية فإن هناك عاملا آخر يقلل من قيمة هذه البحوث وفعاليتها وهو عدم توافر البيانات والاحصاءات السليمة التى يمكن الاعتماد عليها والتى يتطلب توفيرها جهدا بشريا وماليا كبيرا .

وقد آن الأوان الآن للتفكير فى انشاء مركز معلومات للحكم المحلى يقوم على اساس اقتناء وتحليل وتخزين واسترجاع المعلومات التى يحتاجها هذا النظام . على ان يكون النظام المقترح على شكل شبكة من وحدات متعددة منتشرة فى محافظات الجمهورية تشكل فيما بينها ومع الوحدة المركزية فى الامانة العامة للحكم المحلى مركز المعلومات ، وتتكامل مع مراكز المعلومات الأخرى على المستوى القومى مثل مركز معلومات القطاع العام .

كذلك لم يساند النظام منذ بدايته فى سنة ١٩٦٠ اى بحوث ميدانية فيها عدا بحوث قامت بها وزارة الحكم المحلى حول تقويم المجالس القروية دراسة ميدانية بمحافظه المنوفية - فى حين أن البحوث والدراسات الأخرى التى قامت بها الوزارة لا تخرج عن كونها مجرد دراسات وصفية للنظام الغرض منها التعريف به .

وفىما يتعلق بالبحوث المكتبية والدراسات المقارنة للحكم المحلى فانه يمكن القول ان المكتبة العربية تحتوى على قدر كبير منها ، كما اعد واجيز العديد من الرسائل الجامعية فى هذا المجال .

ويتطلب الأمر بذل جهود من شأنها حصر وتصنيف وتبويب توصياتها - وتحديد مجالات الاستفادة بها ونقلها للمحليات بقصد الافادة منها

أضف إلى ذلك ان تعدد أجهزة البحث تستوجب إيجاد جهة مركزية مسئولة عن توجيه البحوث والاشراف على تنفيذها ونقل معارفها - وتنسيق التعاون بين أجهزة البحث والمحليات على اساس سليم .

وإجمالاً فإننا نعرض بعض القضايا الرئيسية التى تتعلق بتطور نظم الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر وانعكاساتها على نظم الادارة والاقتصاد والتركيب التنظيمى للدولة ومسيرة التنمية القومية لسنوات قادمة . وليس المقصد من طرح هذه القضايا الا ان تكون هناك فرصة لمناقشتها وتأمل ابعادها المختلفة وصولاً إلى تحديد موضوعى لبرامج عمل ومداخل تطبيقية للتعامل معها بشكل يكرس جوانبها الايجابية ويعظم انجازاتها من ناحية ، وربما يمكن من التصدى لاثارها السالبة ويقلل إلى الحد الأدنى ما قد يترتب عليها من تعويق لمسيرة التنمية من ناحية أخرى .

وتتركز هذه القضايا فيما يلى :

**قضية التركيب الادارى والتنظيمى الكلى للدولة :**

وتتلور هذه القضية فى ان التركيب الادارى والتنظيمى العام أو الكلى للدولة فى مصر نشأ منذ آلاف السنين وتدعم وتكرس فى ظل مفهوم المركزية ووحدة الادارة والسلطة

التنظيمية على المستوى القومى . ان جهاز الدولة فى مصر والمكون من الوزارات وملحقاتها من ادارات ومصالح وما يرتبط بها من هيئات عامة وتكوينات ادارية متعددة الاسماء ( لجان مجالس ، قطاعات . . . الخ ) انها يقوم فى اساسه على منطق مركزى تخضع فيه الفروع والملحقات إلى اصل واحد وذلك مهما تباعدت أماكنها الجغرافية وفى ظل المفهوم المركزى ، فان وظائف الدولة المختلفة فى مجالات الاقتصاد والانتاج والخدمات الاجتماعية والثقافية يتم تخطيطها وتنظيمها بواسطة سلطة مركزية وقد تتولى التنفيذ على النطاق المحلى أو الاقليمى وحدات متفرعة عن الوزارة المعنية الا انها تدور فى فلك مرسوم لها مركزيا .

ومن ثم فان جوانب وابعاد التنظيم كلها اصطبلت فى مصر ولاالف السنين باللون المركزى ، وسيطرت مفاهيم وحدة السلطة وتركيز المسئولية على أشكال العمل الادارى كلها . فالسياسات والقوانين ، واللوائح ، ونظم العمل وحتى القيادات الادارية الحقيقية تركز جميعا للدخل المركزى فى التخطيط والتنظيم وتوزيع الموارد ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .

والسؤال الاساسى الذى تطرحه هذه القضية انه فى ضوء التحول نحو نظام للحكم المحلى والتخطيط الاقليمى ، فهل يبقى التركيب الادارى والتنظيمى للدولة على ما هو عليه ؟ أم ان تغييرا أساسيا لابد من ادخاله بحيث يتوافق التركيب الادارى مع مفهوم اللامركزية باعلى درجاتها .

وعلى سبيل المثال ، فان تكوين وتشكيل الوزارات ، الاجهزة المركزية والهيئات العامة وغيرها من المؤسسات القومية لابد وان يعاد النظر فى أهدافها وسياساتها وأساليب عملها ومجالات اختصاصاتها لتنقيتها من كل ما هو محلى أو اقليمى ولاعادة صياغة اختصاصاتها وأوضاعها التنظيمية والقانونية فى ضوء اقتصارها على المهام ذات الطابع القومى .

ولا شك أن أمورا هامة تتم كلها الآن على المستوى المركزى باعتبارها قضايا قومية ، لابد وان يطرأ تعديل جوهري على أسلوب تحقيقها نظرا لاحتوائها على أبعاد محلية وإقليمية عديدة . من تلك الامور :

- تخطيط القوى العاملة وإدارة شئون العاملين من اختيار وتعيين وتدريب ونقل وتدريب وإعاره . . . الخ .
- شئون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .
- شئون الضرائب .
- توجيه الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية .
- خدمات الاسكان والتعمير والمرافق .

ان محور القضية الأولى هو ابعاد وحدود التغير الهيكلى فى نظام الادارة - وهيكلى التنظيم الادارى العام للدولة نتيجة لإعمال نظام الحكم المحلى والتخطيط الأقليمى وانعكاسات هذا التغير الهيكلى فى نظام الادارة - وهيكلى التنظيم الادارى العام للدولة والعلاقات بين الوحدات المحلية والاقليمية من جانب والوحدات القومية من جانب آخر .

#### قضية المدخل إلى التنمية :

لقد كان من المنطقى فى ظل التنظيم القومى العام والمفهوم المركزى لادارة الموارد القومية ان تتخذ عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية مدخلا قوميا شموليا بمعنى ان ينظر إلى مشروعات التنمية ومشكلاتها من زاوية تأثيراتها على الوضع القومى العام . ومن ذلك كانت تبدو دائما ضخامة هذه المشكلات وكبر حجم المشروعات الانائية اللازمة لعلاجها الامر الذى يتسبب عادة فى اجهاض محاولات الانهاء بالمقارنة مع أحجام الموارد المحدودة المتاحة لها . وعلى سبيل المثال ، فان النظرة القومية لمشكلات الاسكان ، المواصلات والمرافق العامة . . الخ تجسد هذه الحقيقة فان الموارد المطلوبة لعلاجها تتجاوز بمراحل بعيدة أية امكانيات متاحة أو يمكن اتاحتها على المدى القصير أو المتوسط .

من ناحية أخرى ، فان ضخامة أحجام المشكلات وتعدد المشروعات المطروحة لعلاجها قوميا تجعل الاهتمام يتركز عادة حول مصادر خارجية للاسهام فى التمويل وتوفير التكنولوجيا اللازمة ، ومن ثم تستبعد عادة المساهمات الذاتية للمواطنين باعتبارها أقل بما يمكن الاعتماد عليه .

ولذلك فإن الأخذ بنظام الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يفرض ضرورة ادخال تغيير جذرى فى المدخل الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك باعادة طرح مشكلاتها ومشروعات علاجها من منظور محلى واقليمى أولا ثم تصبح القضية التالية هى التنسيق والتوافق بين مجموعات من الحلول الجزئية لتكامل على الصعيد القومى . . ومثل هذا المدخل يجعل لمشاركة المواطنين وأسهامهم بالجهود الذاتية ومصادر التمويل المحلية قيمة أعلى فى حل المشكلات نظرا لتصاغر احجامها . وعلى سبيل المثال اذا طرحت مشكلة تحديد وتوسيع شبكة الطرق قوميا فان الحجم والامكانيات اللازمة للتنفيذ يكون من الضخامة بحيث يصعب احداث انجاز ملموس فيها مهما كانت أهميتها ، ومن ثم تتدنى أولويتها . اما اذا طرحت نفس المشكلة على مستوى كل محافظة فإن الصورة تختلف وتصبح فى حقيقة الأمر هى سلسلة من مشروعات الطرق المحلية والاقليمية يقع كل منها فى نطاق اختصاص وفى حدود المقدرة الفنية والمادية لمحافظة . أو اقليم ، ثم قضية الربط بين المحافظات . وبالتالي قد يكون هذا المنظور أقل تعقيدا من سابقة ولا شك ان هذا المدخل الى التنمية يتمشى مع منطق التخطيط الاقليمى وان كان يتطلب مناقشة العلاقة الجديدة بين مؤسسات التخطيط الاقليمى وجهاز التخطيط القومى وصولا الى معدلات تنمية متوازنة على المستوى العام .

#### قضية تنمية وتخصيص الموارد :

لقد كان المدخل القومى يفرض للتنمية أن تنج الدولة فى محاولاتها لتنمية موارد اضافية الى عقد القروض وطلب المعونات الأجنبية وتنشيط الاستثمارات الخارجية ثم الالتجاء الى أسلوب فى التخصيص يقوم أساسا على توزيع الناتج بطريقة قد لا تسهم فى علاج أى مشكلة بذاتها علاجاً جذريا ، والأمر المطروح الآن فى ضوء التحول نحو الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى أن يكون الأساس فى الاقتراض وطلب المعونة ، وبالتالي فى توجيه الموارد نحو استخداماتها ، هو المنطلق المحلى أو الاقليمى . ولا شك أن المحافظات باعتبارها شخصيات عامة يحق لها قانونا الاقتراض محليا أو خارجيا ، كما يحق لها قبول الهبات والمعونات ومن ثم فان الالتجاء الى هذا المنطق ( ولو انه لا يزال محكوما بسياسة عامة للدولة ) قد يدعو الى اعادة النظر فى أسلوب اختيار المشروعات التى تمول بالاقتراض الخارجى أو من خلال المعونات الأجنبية ، وكذلك اعادة النظر فى الأطار التنظيمى القائم



على شئون الاستشارات الأجنبية . وقد يكون من الملائم التفكير في إيجاد شبكة من هيئات التنمية وتنشيط الاستثمار على مستوى المحافظات ترتبط مع الهيئة العامة للاستثمار العربى والأجنبى والمناطق الحرة برباط عضوى .

### قضية التميز المحلى والاقليمى والتكامل القومى :

ان الأخذ بمفهوم الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يجعل فى ثناياه احتمالات التناقض بين الأنشطة الانتهائية والسياسات الحاكمة لها على مستوى المحافظات والأقاليم مع ما قد ينتج عن هذا من أضرار التشتت وتفتت الموارد . وبذلك فان قضية أساسية لا بد من تدارسها هى كيفية توفير حرية العمل والانطلاق فى مجالات التنمية للوحدات المحلية والاقليمية فى نفس الوقت الذى يتحقق فيه التنسيق والتكامل على المستوى القومى . ولذلك فان هذه القضية تطرح الى السطح تساؤلات هامة عن التكوينات الآتية :

- المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها ومجلس الشعب باعتباره السلطة التشريعية القومية وطبيعة العلاقات وتنسيق الأدوار بينها .
- مجلس المحافظين ومدى تكامل اختصاصاته مع اختصاصات مجلس الوزراء .
- الأجهزة المركزية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء وامكانية اعادة صياغتها لتكون قيادات مركزية ترتبط بها شبكة من الفروع بالمحافظات والأقاليم .

تلك كانت بعض القضايا التى يتوقف على حسمها بالبحث العلمى الموضوعى تحديد مسار حركة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر .



## ملحق الفصل السابع



## ميكال الادارة المحلية

### ١ - المحافظات

- الديوان العام	١ / ١ محافظة القاهرة
- المجالس المحلية	٢ / ١ محافظة الجيزة
- مديرية التربية والتعليم	٣ / ١ محافظة القليوبية
- مديرية الشؤون الصحية	٤ / ١ محافظة الاسكندرية
- مديرية الاسكان والتعمير	٥ / ١ محافظة مطروح
- مديرية الشؤون الاجتماعية	٦ / ١ محافظة البحيرة
- مديرية التموين	٧ / ١ محافظة الغربية
- مديرية الزراعة	٨ / ١ محافظة المنوفية
- مديرية القوى العاملة	٩ / ١ محافظة كفر الشيخ
- مديرية الطرق والنقل	١٠ / ١ محافظة بورسعيد
- مديرية الشباب والرياضة	١١ / ١ محافظة الاسماعيلية
- مديرية الضرائب العقارية	١٢ / ١ محافظة السويس
- مديرية التنظيم والادارة	١٣ / ١ محافظة شمال سيناء
- مديرية الطب البيطرى	١٤ / ١ محافظة جنوب سيناء
	١٥ / ١ محافظة البحر الاحمر
	١٦ / ١ محافظة الشرقية
	١٧ / ١ محافظة الدقهلية
	١٨ / ١ محافظة دمياط
	١٩ / ١ محافظة الفيوم
	٢٠ / ١ محافظة بنى سويف
	٢١ / ١ محافظة المنيا
	٢٢ / ١ محافظة اسيوط
	٢٣ / ١ محافظة سوهاج
	٢٤ / ١ محافظة قنا
	٢٥ / ١ محافظة اوسوان
	٢٦ / ١ محافظة الواوى الجديد

(١) نط متكرر فى جميع المحافظات



ب - سلطة التشريع للمجلس الشعبي المحلي .

٢ ( ) إجازة زيادة الرسوم والموارد المحلية بما لا يتجاوز مثل الفئات المنصوص عليها في قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية واقتراح المجلس الشعبي المحلي للمحافظ المختص . وكان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ لا يميز هذه الزيادة .

٣ ( ) استحداث نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، وزيادة أعداد هؤلاء الأعضاء مع النص على أن يكون دائما أحد أعضاء كل مجلس شعبي محلي قد تم انتخابه بنظام الانتخاب الفردي أى أن القانون الجديد جمع بين نظامي الانتخاب بالقائمة الحزبية ونظام الانتخاب الفردي وإن كان قصر الأخير على عضو واحد فقط .

٤ ( ) إلغاء المقاعد التي كان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يخصصها للنساء في كل مجلس شعبي محلي . وهذا التعديل يستجيب للنقد الذي وجهه الى القانون المذكور لابتداعه فكرة تخصيص مقعد للنساء وهو ما يمثل تمييزا لا عمل له .

٥ ( ) إلغاء فكرة « عاصمة الأقليم » التي أوردها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ واستحداث فكرة تناوب محافظي المحافظات التي تكون الأقليم الاقتصادي في رئاسة لجنة التخطيط الأقليمي سنويا .

٦ ( ) اضافة أعضاء مجلس الشورى ( إلى جانب أعضاء مجلس الشعب ) في المحافظة التي الذين يجوز لهم حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمشاركة في مناقشاته . ( ليس لهم حق التصويت وإن كان لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الاحاطة ) .

٧ ( ) إلغاء النص السابق من أن المحافظ هو ممثل لرئيس الجمهورية واستبداله بنص آخر هو أن المحافظ ممثل للسلطة التنفيذية وهو تعديل منطقي حيث لم يكن للنص السابق مضمون حقيقي وكانت له انعكاسات سلبية حيث تصور بعض المحافظين أنهم فعلا يمثلون لرئيس الجمهورية وكانوا يتصرفون بوحى من هذا التصور رغم أنه ليس لهم صلاحيات حقيقية .

( ٨ ) جعل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المحافظ مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء ولكن سلب منه حق الاتصال المباشر به ورفع تقاريره إليه - إذا نصت المادة ٢٩ مكرراً ( المعدلة ) على أن يقدم المحافظ تقاريره الى الوزير المختص بالادارة المحلية الذي يقوم بعرضها على رئيس مجلس الوزراء .

( ٩ ) رغم عدم النص صراحة على الغاء « المجلس الأعلى للحكم المحلى » أو ما كان يسمى « مجلس المحافظين » إلا أن تعديل الفقرة الثانية من المادة رقم ٢٩ مكرر من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يوحى بذلك حيث استبدلت بعبارة « لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعها مشتركاً في فترات دورية بين الوزراء والمحافظين . . . » بعبارة « لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد إجتماعات دورية مشتركة . . . » .

( ١٠ ) الغاء حق الاستجواب الذى كفله القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ لأعضاء المجالس الشعبية المحلية .

( ١١ ) اضافة مادتين تميزان لرئيس مجلس الوزراء اتخاذ أى اجراء أو القيام بأى عمل من شأنه التنسيق بين المحافظات ، أو أى عمل كان يتعين على المجالس الشعبية المحلية القيام به إذا امتنعت عن القيام به .



## الفصل الثامن

### الادارة العامة والتنمية في مصر

أولا - الادارة في مصر

ثانيا - التنمية في مصر

ثالثا - نحو استراتيجية لتطوير الادارة العامة من أجل التنمية .



## الفصل الثامن

### الادارة العامة والتنمية في مصر .

#### مقدمة

تحتل قضية الادارة وانعكاساتها على مسيرة التنمية القومية في مصر اهتماما بالغاً لما لها من تأثير حيوى غل حجم وكفاءة الانجازات في مختلف المجالات . من أجل ذلك فقد تصاعدت المناداة بضرورة تحسين الادارة ورفع كفاءة النظم والاساليب الادارية بما يحقق مستويات أعلى وأفضل من التنمية القومية .

ولا بد في الأساس من التعرض لتعريف كل من الادارة والتنمية .

فالادارة : هى عملية استثمار الموارد والامكانات المتاحة والمحتملة للوصول الى أهداف ونتائج مرغوبة في ظل أوضاع سياسية واقتصادية ومجتمعية معينة .

أما التنمية : فهى عملية احداث تغيير كمى ونوعى وهيكل فى المجتمع اقتصاديا وثقافيا واجتماعيا وسياسيا بشكل متوازن ومتسق لتحقيق مستويات أعلى وأفضل من الحياة لجماعات المواطنين في مدى زمنى معروف .

ومن ثم ، فان الأساس في نجاح التنمية هى أن تكون مخططة ، أى تسير وفقاً لمنطق علمى واضح يحدد اهدافها ، وسياساتها ، وأساليبها ، ويوزع الأدوار بين قطاعات المجتمع المختلفة في تنفيذ برامجها والاستفادة من عوائدها .

وبالتالى ، نجد أن الادارة هى عملية منهجية تعتمد التخطيط والتنظيم أساساً لها وهى في موقع القلب من التنمية . اذ نحن نتحدث في الواقع عن ( ادارة التنمية ) .

ولعلنا نلاحظ منذ البداية تباعدا ملحوظا بين منطق الادارة العلمية - وهي أساس كل تقدم ونجاح حققته دول العالم - وبين توجهات التنمية في مصر . فالتنمية في مصر وإن اتخذت لها شكلا جيدا هو ( الخطة القومية الخمسية ) وقد انتهينا من خطة خمسية أولى في الماضي القريب ( ١٩٨٢ - ١٩٨٧ ) وشرعنا في تنفيذ خطة خمسية ثانية ( ١٩٨٧ - ١٩٩٢ ) ، إلا أنه يبدو جليا أن هاتين الخطتين إنما تعبران عن توجهات وأهداف ولكن تفتقدان الى عنصر الادارة ، بمعنى أن أهداف خطط التنمية لم تترجم الى برامج متناسقة ، ولم تستند الى سياسات متكاملة ومستقرة ، كما ان سلطة اتخاذ القرار في شأنها موزعة بتنافر واضح بين أجهزة عديدة ومستويات مختلفة لا يقوم بينها حوار متصل ولا تبادل مثمر للمعلومات .

اذن فانه من البداية لأبد وأن نقرر أن مشكلة أساسية عانت منها جهود التنمية في مصر - ولا تزال - ، هي انفصام الادارة عن التنمية ، واقتقاد الادارة القومية المتكاملة لجهود التنمية .

ولا شك أن البحث في قضية الادارة والتنمية يتطلب أن تكون أكثر تحديدا ، لذلك سيتم تناول كلا من الادارة والتنمية من خلال النقاط الآتية :

### أولا الادارة في مصر

- الادارة العامة ( أو الادارة الحكومية )

- ادارة القطاع العام .

### ثانيا التنمية في مصر

- المنطق الأساسي للتنمية .

- محاولة لتقييم تجربة التنمية المصرية .

### ثالثا نحو استراتيجية لتطوير الادارة من أجل التنمية

- في ضوء هذا التحليل سيتعرض البحث لعدد من الأسس والمبادئ الرئيسية يجب أن تحكم أى محاولة لاصلاح الادارة من أجل الاسراع بمعدلات التنمية ، واخيرا يطرح التقرير عددا من التوصيات الأساسية في شأن المحاور والمرتكزات في خطة تطوير الادارة المصرية .

## أولا الإدارة في مصر

### الإدارة العامة في مصر

ونقصد بها الإدارة الحكومية سواء على المستوى المركزى أو المحلى . وتلعب هذه الإدارة دورا مؤثرا لا يمكن انكاره فى توجيه وتسيير عملية التنمية القومية وتحديد آثارها . وبشكل عام نستطيع القول مطمئنين الى أن تأثير الإدارة العامة المصرية على مسار التنمية كان فى الأغلب الأعم سلبا ، ذلك أن تركيب وأساليب عمل ومعايير اتخاذ القرار فى تلك الإدارة الحكومية لم تكن - ولا تزال - غير محابية لمنطق التنمية ، ولا تزال جميعا تخلق من المعوقات والقيود أكثر مما تتيح من مساعدات وفرص للعمل التنموى الإيجابى .

لقد عانت - ولا تزال تعاني - الإدارة العامة فى مصر من عيوب خطيرة أهمها ما يلى \* :-

- عدم الاستقرار التنظيمى لأجهزة الإدارة العامة .
- عدم ملائمة الأشكال والهيكل التنظيمية فى كثير من الأحيان لطبيعة الأنشطة المطلوب القيام بها ( الهيئات العامة ) .
- تعدد الأجهزة الفوقية وتداخل المستويات التنظيمية .
- افتقار التكامل فى تشكيل الهيكل العام لجهاز الإدارة العامة فى مصر .
- تداخل الاختصاصات وتنازع السلطات بين مكونات جهاز الإدارة العامة ( سواء فيما بين وحدات الحكومة المركزية أو فيما بينها وبين وحدات الحكم المحلى ) .
- عدم تناسق وملائمة نطاق الاشراف للقيادات الادارية .
- تضخم الجهاز الادارى العام للدولة وتعدد مكوناته بشكل لا يتسق مع حقيقة الاحتياجات القومية ومتطلبات التنمية .

---

(\*) راجع الفصل الخاص بالإدارة الحكومية ..

- سيطرة الفكر المركزي والقرارات الفوقية على أجهزة الادارة العامة .
- عدم الاستقرار التشريعي واقتقاد تشريع يحكم وينظم الجهاز الادارى .
- ولعلنا اذا أردنا حصر أهم مشكلة في جهاز الادارة العامة المصرية فقد تكون هي تخلف وتراجع العملية الادارية وانحصارها في اجراءات روتينية وأنشطة تفتقد العلاقة بالأهداف عادة . ان مقومات العملية الادارية المنهجية مفتقدة في أغلب الأحيان اذ
- لا أهداف واضحة للعمل الادارى .
- لا سياسات مدروسة ومستقرة .
- لا خطط وبرامج معتمدة يسير العمل وفقا لها .
- لا ارتباط بين الموارد المستغرقة في الأداء وبين عائد وانجازات العمل .
- لا تطوير أو تجديد يواكب ما يحدث من تغيرات في شتى نواحي الحياة محليا وعالميا .
- ان الحقيقة الواضحة تؤكد خطورة ما يعانيه جهاز الادارة العامة المصرية من مشكلات ومن ثم تتضح الآثار السالبة المنعكسة منه على جهود وانجازات التنمية .
- وفي محاولة مركزة لتقييم الكفاءة لجهاز الادارة العامة في مصر تبين الآتى :
- ضعف التوافق التنظيمى لاجهزة الادارة العامة في سياسات وأهداف العمل .
- ضعف التوافق بين أجهزة الادارة العامة وبين معطيات المناخ العام والمتغيرات المحلية والخارجية .
- ضعف الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة .
- ضعف قابلية أجهزة الإدارة العامة لتطور واستيعاب الفكر الجديد .

## ضعف التوافق التنظيمي مع سياسات وأهداف العمل

تفتقر أجهزة الادارة العامة الى الميائل التنظيمية السليمة ، كما تفتقد التجانس لتكامل فيما بينها من ذلك الاتي :

اختلاط وتضارب وتناقض الأهداف التي تسعى اليها بعض وحدات الادارة العامة وقد يرجع ذلك جزئيا الى عدم وضوح الأهداف ذاتها .

- الميل الى تغطية القواعد والأحكام والنظم بغض النظر عن اختلاف الأهداف ومواقع التنفيذ وطبيعة النشاط في كل أجهزة الادارة العامة المختلفة .

- غياب الأسس والمعايير الموضوعية لاتخاذ القرارات ، أو عدم الاعتداد بتلك الأسس أو صبغها بالاعتبارات غير الموضوعية حال وجودها .

- عدم التوزيع السليم لسلطة اتخاذ القرارات والميل الى تركيز تلك السلطة في المستوى الوزاري ، الأمر الذي يؤدي الى التصعيد المستمر للمشاكل الى القيادات الادارية الاعلى ، ومن ثم تستغرق تلك القيادات في أمور كان من الواجب البت فيها على مستويات أدنى .

- تخلف أساليب الأداء وبطء الاجراءات واستخدام تقنيات ادارية ومكتنية متخلفة وشبه بدائية في كثير من الأحيان .

- تضخم القوى الوظيفية وعدم تناسبها سواء كيا أو كيفا مع المتطلبات الحقيقية للعمل واضطراب سياسات الادارات المسؤلة عن أوضاع وشئون الموظفين .

## ٢ / ١ ضعف التوافق مع المناخ والمتغيرات المحلية والخارجية :

رغم التحولات والتغيرات المتلاحقة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا على المستويين المحل والعالمى عبر السنوات الماضية ، والتي لا تزال تتلاحق بمعدل يكاد يكون يوميا ومتصاعدا ابدا ، فان أجهزة الادارة العامة في مصر تفتقر الى الحد الأدنى المطلوب من

القدرة على استيعاب هذه المتغيرات وتكييف أوضاعها معها والتوافق مع معطياتها الجديدة ، ناهيك عن التنبؤ بها أو محاولة استبقائها .

وعلى سبيل التحديد يمكننا رصد مجموعة من التحولات أو التغيرات الجذرية في ميادين الاقتصاد والاجتماع والسياسة كان من المحتم أن يتجاوب معها الجهاز الاداري للدولة باعادة التنظيم واكتساب فلسفات جديدة ومداخل متطورة للعمل ولكن هذه الاستجابة لم تتحقق بعد وأهم هذه التحولات ما يلي :

١ - اتجهت الدولة نحو سياسة الانفتاح الاقتصادي واصدار القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته اللاحقة ، والتوجه العام للدولة نحو تشجيع استقدام رؤوس الأموال العربية والأجنبية .

ب - اتجهت الدولة نحو اسلوب التنظيم القطاعي للقطاع العام والغاء المؤسسات العامة النوعية بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، ثم الاتجاه الى إعادة تنظيم القطاع العام بتكوين هيئات القطاع العام .

ج - اتجهت الدولة نحو الأخذ بأسلوب الحكم المحلي ونقل الاختصاصات وتفويض الصلاحيات الى الوحدات المحلية وتطوير قوانين الحكم المحلي وآخرها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

د - العودة الى الاهتمام بدور القطاع الخاص في التنمية ومحاولة تشجيعه لزيادة مساهمته في المشروعات الاقتصادية سواء برأسمال وطني أو مشترك ، والاتجاه نحو تصعيد مشاركات الأفراد من صغار المدخرين في جهود التنمية بما أطلق عليه ( التنمية الشعبية ) .

هـ - التحول السياسي على الصعيد المحلي بقبول فكرة تعدد الأحزاب والاتجاه نحو شكل من الديمقراطية السياسية بكل ما تعنيه من تنافس في الآراء والمعتقدات واحتمالات المواجهة الفكرية والتطبيقية بين برامج الأحزاب المختلفة .

التحول السياسي على الصعيد الخارجي ببادرة السلام مع اسرائيل وتقنيها في معاهدة والاعتراف باسرائيل وتطبيع العلاقات الاقتصادية والساسية والثقافية معها :



والانسحاب الكامل من أراضى سيناء المحتلة ، ثم التحول الجزئى فى العلاقات المصرية العربية بعد سنوات من القطيعة والتباعد .

ظهر مؤثرات اقتصادية جديدة لها تأثير واضح على هيكل ومعدلات نمو الاقتصاد المصرى ، أهمها مصادر مصر البترولية ، والطاقت الاقتصادية للمصريين العاملين بالخارج ، وموارد السياحة وهيئة قناة السويس اضافة الى مصادر المعونة الاقتصادية والفنية من الولايات المتحدة الأمريكية ودول السوق الأوروبية المشتركة واليابان ، وكذا البنك الدولى ومنظمات الأمم المتحدة ، وذلك خلال السنوات الأخيرة من السبعينات ، ثم ما طرأ على ذات المصادر التمويلية من تراجع وما يقترب من النضوب نتيجة الانخفاضات السريعة فى أسعار البترول وتأثيراتها على اقتصاديات الدول المصدرة للبترول .

وما أدى اليه ذلك من آثار مباشرة على مصر بانخفاض عائدات البترول المصرى المصدر الى الخارج ، وآثار غير مباشرة نتيجة انخفاض تحويلات المصريين العاملين بالخارج وتصادع عملية الهجرة المعاكسة بعودة آلاف منهم بعد تضاؤل فرص العمل بدول الخليج وغيرها ، وكذا التأثيرات السالبة على حركة المرور فى قناة السويس نتيجة الموقف المتردى لحركة تصدير البترول العربى الى العالم الغربى .

- الاقتناع بفلسفة للتعمير تتمثل فى إنشاء المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة خارج الوادى القديم ، والدعوة الى غزو الصحراء وتعمير المناطق غير المأهولة بالسكان على أساس اقامة تجمعات بشرية متكاملة لها مقوماتها الاقتصادية والاجتماعية فى الساحل الشمالى الغربى ، الوادى الجديد ، اقليم البحر الأحمر ، سيناء ، منطقة السد العالى وغيرها من مناطق التعمير .

- تغير التركيبة الاجتماعية فى مصر وظهور فئات جديدة من الوسطاء والتجار حققوا ارباحا وثروات هائلة وتمكنوا من احداث خلخلة واضحة فى هيكل العلاقات الاجتماعية وأنماط الاستهلاك ومستويات الذوق العام . فى نفس الوقت الذى ساعدت فيه وسائل الاتصال العام وخروج المصريين للعمل بالخارج وهجرة اعداد متزايدة ، على اكتساب عادات ومفاهيم غربية عن المجتمع المصرى لها انعكاساتها

على أنماط السلوك العام وهيكل القيم السائد في البلاد . ثم ما ظهر أخيرا في واقع الاقتصاد الوطنى من تأثير متزايد وقد يكون غير محسوب لشركات توظيف الأموال وما تحدته من خلخلة في ميادين الادخار والاستثمار .

ى - انحصار الانتاج السلعى وتخلف معدلاته مع استمرار معدلات الزيادات السكانية أجبر الدولة على اتباع سياسات لدعم أسعار السلع الأساسية والخدمات والتسارع الى استيراد كميات متزايدة من السلع التموينية وغيرها لسد الاحتياجات الاستهلاكية المتصاعدة مع غياب الضوابط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لضمان حسن الاستفادة من تلك السلع والخدمات المدعمة ، في نفس الوقت الذى تتعرض فيه الدولة لضغوط هائلة ناشئة من تراكم المديونية الخارجية وما تحاول مؤسسات الاقراض الدولى من فرض قيود محدلة على حركة الاقتصاد . لقد توالى حدوث هذه التحولات في مدى لا يتجاوز ثمان سنوات ، بل وأغلبها تركز في الفترة بين ١٩٧٥ و ١٩٨٠ ، الأمر الذى ساعد على تضخيم الآثار المترتبة عليها وكان لكل منها تأثيراته المتداعية على بعضها البعض ، والتي لا تزال آثارها تتداعى حتى الآن .

ان بعض هذه التغييرات فقط لو أصابت مجتمعا غير مجتمعنا لكانت جذيرة بأن تهز بعنف من الأعماق وتكون سببا في استجابات متوالية لكل عناصر الهيكل الاقتصادى والنسيج الاجتماعى في البلاد . ولكن حين نحاول رصد آثار هذه التحولات التاريخية على تركيب وممارسات وأنجازات الجهاز الادارى الرئيسى للدولة وتفريعاته لا نستطيع بحق أن نلمس تغيرا له معنى يمكن أن يعطى دليلا ولو متهافنا على أن ثمة استجابة قد حدثت .

✽ إن الاسلوب الوحيد الذى اتبعته الدولة في تعديل وتطوير أوضاع جهازها الادارى في مواجهة التغييرات سالفة الذكر كان دائما انشاء اجهزة جديدة مع عدم المساس بأوضاع الاجهزة القائمة أو تطويرها .

ولعلنا نرى في الجدول التالى دليلا على هذا الاستنتاج :

التحولات والتغيرات	انماط الاستجابة في جهاز الدولة الادارى
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الاتجاه نحو سياسة انفتاح الاقتصادى</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- انشاء الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحرة ، وهيئة سوق المال .</li> <li>- انشاء وزارة الدولة للتعاون الاقتصادى ثم الغاءها ثم انشاء وزارة الاستثمار والتعاون الدولى ، ثم الغاءها ، ثم اعادتها كوزارة دولة للتعاون الاقتصادى .</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الاتجاه نحو تجديد وتطوير القطاع العام</li> <li>- الاتجاه نحو سياسة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى</li> <li>- الاهتمام بالقطاع الخاص وتنمية المشاركات الشعبية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- انشاء المجالس العليا للقطاعات والامانات الفنية التابعة لها ، ثم إلغائها وانشاء هيئات القطاع العام .</li> <li>- انشاء المجلس الأعلى للحكم المحلى ( مجلس المحافظين ) وانشاء هيئات التخطيط الاقليمى .</li> <li>- استحداث منصب وزير الدولة والتنمية الشعبية ، ثم الغاءه</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الاتجاه نحو الديمقراطية وتعدد الاحزاب</li> <li>- الاتجاه الى السلام وتوقيع معاهدة الصلح مع اسرائيل</li> <li>- ظهور القوة الاقتصادية للمصريين العاملين فى الخارج .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>وتكوين سلسلة من بنوك التنمية الاقليمية لا تتوفر لها المقومات المادية او البشرية فى نفس الوقت الذى تنتشر فيه فروع البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى فى كافة انحاء البلاد .</li> <li>- لا يمكن رصد استجابة محددة لهذا التحول السياسى الهام .</li> <li>- لا يمكن رصد استجابة محددة لهذا التحول السياسى الهام .</li> <li>- استحداث منصب وزير الدولة لتنظيم الهجرة .</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ظهور القوة الاقتصادية لمرور السياحة الى مصر</li> <li>- تزايد الازمة القومية للمعونة والمنع الاجنبية</li> <li>- الانتعاش بفلسفة التنمية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- انشاء الهيئة المصرية العامة للتنشيط السياحى .</li> <li>- انشاء اجهزة ادارية سواء بمجلس الوزراء أو البنك المركزى أو غيرها من الجهات لحصر وتغطية استخدام الرخص .</li> <li>- انشاء الهيئة العامة للمجمعات العمرانية الجديدة .</li> </ul>

\* إن إنشاء هذه الأجهزة الجديدة ليس خطأ في حد ذاته ولكن الأخطاء تنبع من حقائق أساسية هي :

١- إن قيام الأجهزة الجديدة لا يصاحبه إعادة النظر فيما كانت تقوم به الأجهزة القائمة من اختصاصات ، ومن ثم تعديل أوضاعها واختصاصاتها والقوى العاملة بها والموازنات المخصصة لها في ضوء قيام الجهاز الجديد .

٢- إن إنشاء الأجهزة الجديدة في حد ذاته لا يخضع للدراسات المتأنية ومن ثم تأتى هذه الأجهزة عملة بكل المعوقات والمشكلات التي تعاني منها باقى وحدات الجهاز الإدارى للدولة وفيها عدا ناحية واحدة هي إمكان منح العاملين فيها مرتبات ومزايا مالية أعلى مما يحصل عليه العاملون في أجهزة الدولة التقليدية .

٣- إن التنسيق الواجب بين الجهاز الجديد وبين باقى وحدات جهاز الدولة ذات الصلة والارتباط لا يتم عادة ، فتصبح هذه الأجهزة الجديدة معزولة وغير قادرة على تحقيق أهدافها .

٤- لا يصاحب قيام الأجهزة الجديدة في تجديد الفكر أو الفلسفة أو نظم العمل لكي تتميزها عن باقى وحدات الجهاز الحكومى التقليدى ، فنجدها تعاني من نفس السلبات ولا تنتهى إلى أى إضافات ذات معنى بالنسبة للنتائج القومية ، وبالتالي نجد الجهاز الإدارى للدولة وقد أصابت وحداته القديمة التقليدية حالات من التجمد والتباعد عن الظروف السائدة في البلاد من ناحية ، كما نجد وحداته الجديدة في حالة من الضعف والتفكك والانعزال عن باقى مكونات جهاز الدولة مما يفقدها القدرة على التأثير والانجاز .

\* من جانب آخر نجد بعض وحدات الجهاز الإدارى للدولة وقد اتبعت أسلوبا آخر في مواجهة التغيرات سالفة الذكر ، وذلك هو التغيير أو التجديد الشكلى في الأطار القانونى للوحدة بالتخاذمط تنظيمى جديد أطلق عليه الهيئات القومية كما رأينا في حالات هيئة سكك حديد مصر وقد تحولت إلى الهيئة القومية لسكك حديد مصر بمقتضى القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحى المنشأة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٧ لسنة ١٩٨١ ، والهيئة القومية للاتصالات السلكية

واللاسلكية المنشأة بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ لتحل محل هيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وإن كان القصد من هذا التعديل هو إتاحة فرصة أكبر لإدارة تلك الهيئات في تصريف شئونها إلا أن الأمر الواقع يدل على انحصار التغييرات في الشكل القانوني للهيئة دون أن يمتد الى باقى عناصر الكيان التنظيمى من لوائح ونظم عمل وقواعد وصلاحيات مالية وإدارية ، الأمر الذى يجعل ناتج العمل فى النهاية على حالة من التخلف والركود .

• كذلك نجد ان استجابة الجهاز الإدارى للدولة لسياسة الانفتاح لم تكن واضحة أو ملموسة فقد ظلت قواعد وسياسات العمل فى مختلف الأجهزة ذات الصلة على ماهى عليه من تجمد وبطء ، وظهرت مشكلات عدم التنسيق بين القرارات الصادرة عن هيئات ووزارات متعددة بالنسبة لنفس الموضوع ، وظهرت حقيقة ضعف أساليب ومقومات اتخاذ القرار التى تبدت فى سلسلة متتالية من القرارات الاقتصادية المتناقضة سواء فى مجالات الاستيراد أو التعامل مع رأس المال الاجنبى والموافقة على مشروعات الاستثمار الجديدة ثم الرجوع عنها .

وينفس المنطق نجد أن حصيلة ما يقرب من ثمان سنوات من الحركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية قد تمثلت فى جهاز إدارى للدولة لا يزال يعانى من ذات مشاكله التقليدية ، بل ويضع العراقيل والمواقف فى سبيل أى تطوير أو تجديد محاوله بعض قطاعات المجتمع أى أنه بجميار التوافق مع المناخ العام يصعب تقبل الأوضاع القائمة لجهاز الدولة الإدارى ، ويتحتم النظر فى إعادة تنظيمية على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة .

### ٣/١ ضعف الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة :

من أبرز السمات السلبية للجهاز الإدارى للدولة فى مصر وضوح درجة عالية من عدم القدرة على استثمار الطاقات والموارد المتاحة وتبديدها فى أعمال غير منتجة ، فى ذات الوقت الذى تعم فيه الشكوى من قصور الامكانيات وتأثيرها على الانجاز :

أ - ان جهاز الدولة الإدارى يعانى من تخمة وظيفية لا تنتج كانت نتيجة لتطبيق سياسة تشغيل خريجي الجامعات والمعاهد بدون أساس من دراسة الاحتياجات الفعلية

للعمل وفي نفس الوقت تهلر ملاين من الجنهات سنويا في أنشطة للتدريب الذي يوجه الى غير المطلوب تدريبهم حقيقة ، أو تنحصر فعاليتة لأن المتدربين غير مطلوب منهم عمل ما ( ارجع الى جدول رقم ١ ) .

ب - كذلك تمثل المباني والأجهزة والمعدات صورة صارخة لتبديد الطاقات الناشئة من سوء الاستخدام ( أو عدم الاستخدام اساسا ) أو توجيه الشيء لغير ما أعد له أصلا مثل تحويل القصور والمسكن السكنية الى مكاتب إدارية بالإضافة الى ضعف أو انعدام الصيانة والإصلاح ومقومات التشغيل الصحيح لأساطيل السيارات المملوكة للدولة وكذا للملاين القطع من الأجهزة والمعدات .

ج - يعتبر المخزون السلعي الراكد في مخازن الدولة من أثاثات ومعدات وتجهيزات وقطع غيار وأدوات مكتبية صورة واضحة على نقص الكفاءة الإدارية في كثير من مواقع العمل وذلك على الرغم من كل الضوابط الرقابية وتأثيرات الموازنة العامة ، وكذلك على الرغم من وجود هيئة متخصصة للخدمات الحكومية قصد بها أن تكون أداة للتخطيط والرقابة على الاستهلاك الحكومي .

د - تنفق الدولة سنويا ملاين الجنهات من أجل اعداد دراسات وبحوث في شتى الميادين ، ولكن الأمر الواقع يشير إلى ضعف الاستفادة من هذه الدراسات وتكرار اجراءها ، وانحصار نتائجها في تقارير وملفات محفوظة لدى كبار الموظفين دون أن تجد نتائجها طريقا للتأثير على مجريات الأمور . ومع تعدد أجهزة البحث والدراسة في مصر ، فإن القدرة على البحث العلمي لخدمة صنع القرار في جهاز الدولة الإداري تعتبر محدودة إلى درجة غريبة .

هـ - ويواكب الصورة السابقة صورة أخرى من تبديد مئآت الملاين من دولارات المعونات الأجنبية فيما يسمى أشكال المعونة الفنية التي تتم في شكل بحوث ودراسات شملت كل نواحي الحياة في البلاد يقوم بها خبراء أجانب تستقطع أتعابهم من اعتمادات المعونة المرصودة لمصر ثم تنتهي دراساتهم المتكررة إلى مصيرها المختوم بملفات وتقارير لا يدرى أغلب المسؤولين عنها شيئا . بل إن بعضاً من تلك الدراسات تتم دون علم أو موافقة المسؤولين المختصين في جهاز الدولة .

## جدول وقسم (١)

إجمالي المصالة ( كادر عام - كادرات ولوائح خاصة ) بالقطاع الحكومي  
خلال الفترة من عام ١٩٨٢/٨١ حتى ١٩٨٧/٨٦

الموزنة	السنة المالية	٨٧/٨١	٨٣/٨٢	٨٤/٨٣	٨٥/٨٤	٨٦/٨٥	٨٧/٨٦
كادر عام		٣١٩٦٨٨	٣٤٠٣٧٧	٣٥٩٩٦٧	٣٨٣٧٦٦	٤٠٠٧١٥	٤١٧١٢٢
جهاز إداري		١٢٥٢٩٠٥	١٣٨٣٨٦٩	١٤٩٦٨٨٨	١٦٠٧٦٢٠	١٧٢٨٤٩٩	١٨٦٠٣٠٧
حكم على		٢٢٦٥٥٧	٢٣٤٤٧٢	٢٥٣٠٠٣	٢٩١٥٥٥	٣٠٥٢٦٩	٣١٤١٩٥
هبات خدمية		٣٠٤٣٣٩	٢٥١٦٤٧	٢٣٩٣٩٤	٢٤٨٠٠١	٢٥٩٥٥٧	١٧٦٩٦٠
هبات اقتصادية							
جثة الكادر العام		٢,١٠٣,٤٨٩	٢,٢١٠,٣٦٠	٢,٣٤٦,٢٤٧	٢,٥٣٠,٩٥٢	٢,٦٩١,٤٤٠	٢,٧٦٨,٥٨٤
كادرات ولوائح خاصة		٥٤١,٢٤٧	٦٣٩,٦٤٣	٦٧٠,٤٠٠	٦٧٣,٨٣٣	٦٦٧,٢١٠	٧٦٨,٨٩٤
الإجمالي العام		٢,٦٤٤,٧٣٦	٢,٨٥٠,٠٠٣	٣,٠١٦,٦٤٧	٣,٢٠٤,٧٨٥	٣,٣٥٨,٦٥٠	٣,٥٣٧,٤٧٨

المصدر : وزارة المالية من واقع الموازنة العامة للدولة .

و - دليل اخر على صورة الاسراف والتبديد للطاقات ، ما سبق ذكره من انشاء أجهزة وهيئات ومراكز ومجالس ولجان وغير ذلك من أنماط التنظيم دون أن يكون لها دور حقيقى أو فعالية مؤثرة . أن هذه الوحدات تستنزف مبالغ طائلة من موارد الدولة لموازنتها دون أن تسهم بشكل ملموس فى تحقيق أى عائد إقتصادى أو اجتماعى له قيمة من ذلك نرى أن بعض أجزاء جهاز الدولة الإدارى فى مصر هى فى حد ذاتها مصدر للاستنزاف الإقتصادى وعامل معوق لجهود التنمية بينما كان القصد منها عكس ذلك .

#### ٤/١ ضعف القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد :

يمثل الجهاز الإدارى للدولة فى مصر أقدم البيروقراطيات فى العالم ، ومن ثم فإنه يتسم بدرجة عالية من التمسك بالتقاليد الإدارية والعزوف عن التجديد والتطوير . إن التركيب الموضوعى للجهاز الإدارى يجعل امكانيات التطوير أو التغيير فيه محدود لدرجة بعيدة مما يسبب كثيراً من اليأس والاحباط لمن يتصدى لتلك المحاولة . ولعل من أهم الأسباب التى تقلل من فرص النجاح فى تغيير جهاز الدولة فى مصر تغييراً جذرياً ما يلى :

أ - تفتت عملية اتخاذ القرارات فى أمور التطوير والتغيير وضرورة مراجعة جهات مختلفة والحصول على موافقاتها بكل ما يوجد بينها من تناقضات ، فعلى سبيل المثال نجد أن ادخال أى تعديل على كيان تنظيمى فى جهاز الدولة لابد وأن يتم بعد اخذ رأى أو موافقة الجهات الآتية على الأقل :

- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

- وزارة المالية .

- مجلس الدولة .

- اللجنة الوزارية المختصة . ( انتاج ، أو خدمات )

- اللجنة الوزارية للشئون التشريعية .

- مجلس الوزراء .

وفى حالة استصدار قانون ثمة دورة أخرى لابد من المرور بها وتشمل :

- اللجنة المختصة فى مجلس الشعب .

- مجلس الشعب .



فاذا أخذنا في الاعتبار أن هذه الجهات جميعا لا تنفق على استراتيجية واضحة للتطوير الادارى ، فان ما بينها من اختلاف في المفاهيم ينعكس على محاولات التطوير وتكون النتيجة إما وأدأها أو اخراجها وقد مسخت وأفرغت من مضامينها الحقيقية .

ب- تشابك مختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة وتداخل الاجراءات فيما بينها واتصالها جميعا في النهاية برئاسة مشتركة يجعل من الصعب إحداث تغيير له معنى في بعض هذه الوحدات دون أن يمس بتأثيراته وحدات أخرى . فاذا كان التغيير المستهدف محققا لمصلحة مادية للعاملين في الوحدة المطلوب تعديل أوضاعها نجد العاملين في وحدات اخرى يسارعون بالشكوى والتذمر والمطالبة بنفس الامتيازات حتى ولو لم يكن في أعمالهم مبرر للحصول عليها .

وتكون النتيجة الخفض لهذه الضغوط والميل الى تعميم التعديلات على جميع الوحدات الأمر الذي يضعف فاعليتها ويفقدها القدرة على التأثير . لعل أبرز الأمثلة هنا ظاهرة بدل طبيعة العمل والبدلات المهنية التي قصد بها في أول الأمر أن تكون حوافز لفئات معينة من العاملين مطلوب تشجيعهم حيث تعاني الدولة من عجز في تخصصاتهم ويصعب الاحتفاظ بهم في الخدمة العامة بحيث يتخطفهم سوق العمل المحلي والخارجي في الدول العربية ، ولكن تحولت هذه البدلات الى مقررات موحدة لجميع العاملين ويفتات بسيطة بحيث فقدت معناها كحافز وتساوى الجميع في الحصول عليها .

ج- عمومية القوانين واللوائح الحاكمة لجهاز الدولة ونمطية القواعد والاجراءات المطبقة في وحداته تجعلان التغيير في بعض هذه الوحدات أمراً صعباً ، حيث يتطلب جهداً خارقاً لتعديل القانون العام ذاته وليس مجرد قواعد خاصة بوحدة معينة .

إن التقسيم الشامل للجهاز الادارى للدولة لا بد وأن يعتمد على مؤشرات واقعية عن فاعلية هذا الجهاز وانجازاته ، واذا كان لنا أن نرصد بعضاً من تلك المؤشرات فان أهمها في تصورنا ما يلي :

- قصور وظيفة التخطيط وتباعد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية عن أن تكون أداة حقيقية لتوجيه الاقتصاد القومي والتأثير في معدلات نموه . بل نستطيع القول أن ما يتحقق للاقتصاد الوطنى من نمو إنما يتم على الرغم من التخطيط . إن القطاعات الأساسية من الاقتصاد القومى لم تكن في محيط تأثير وزارة التخطيط حتى وقت قريب جدا .

- قصور وظيفة الرقابة والمتابعة وعدم فعالية أساليبها وتضاؤل شأن أجهزتها . وليس الأساس هنا الاهتمام بوجود أجهزة للرقابة من عدمه ، بل الأهم إن فعاليات هذه الأجهزة وقدراتها على التأثير محدودة للغاية .

- تشتت المعلومات وافتقاد التنظيم العلمى للبيانات ، وأساليب التداول والحفظ ، مما يجعل عملية الإدارة بكاملها في جهاز الدولة الإدارى تتم في أغلب الأحيان وهى مفقودة الضوء الواضح ومعتمدة على بيانات لا تمثل الواقع الصحيح .

- انشغال وظيفة التنظيم والتنمية الإدارية وتركز اهتمامها في معالجة مشكلات العاملين الشخصية بعيدا عن الناحية الموضوعية مما أنتج هيكلًا وظيفيًا متداعيا غير متوازن أو فعال . وفي محاولات متعددة لاصلاح الجهاز الإدارى الحكومى ، فقد اتبعت الدولة أساليب شتى منها التعديل التشريعى في محاولة لتطور القوانين واللوائح ، وتبسيط الاجراءات أو ما أسمى ( بالقضاء على الروتين ) ، وفي مرات أخرى أطلق تعبير ( الثورة الإدارية ) على تلك المحاولات . وكذلك أسرفت الدولة في إنشاء هيئات ومراكز التدريب وتزايد ما ينفق على تدريب العاملين المدنيين بالدولة سنة بعد أخرى . كما اتجهت محاولات الاصلاح مؤخرًا الى تجميل وتحسين أماكن العمل والاهتمام بنظافتها واستحداث معدات وآلات متطورة نسبيا . ولكن المحصلة العامة لكل تلك الجهود لا تتعادل مع نفقاتها من جهة أو مع المتوقع منها من جهة أخرى . وفي تصورنا أن أهم أسباب فشل تلك المحاولات الاصلاحية وتواضع نتائجها إنما يتركز في عدم وجود فلسفة عامة للاصلاح الإدارى تستند إلى إعادة صياغة للدور الحقيقى الذى يجب أن يلتزم به جهاز الإدارة العامة ولا يتعداه ، كذلك فقد اصطدمت تلك المحاولات الاصلاحية بعقبة أساسية هى القرار السياسى بعدم المساس بمصالح وأوضاع العاملين الشخصية وهو أمر لا يتصور إمكان تحقيقه إذا أردنا تطويرا حقيقيا في الإدارة العامة .

## ٢ - إدارة القطاع العام

لقد مر القطاع العام بمراحل وتطورات متعددة ، واختلفت الآراء والاجتهادات في شأنه وتراوحت ما بين دعوة إلى تصفيته وبيع ، ودعوات إلى دعمه ومساندته ، تتوسطها آراء ترى فيه أساس جيد يحتاج الى الترشيد والتهديب .

وفى جميع الأحوال فهناك حقائق أساسية تؤكد أن إنجازات القطاع العام كان يمكن أن تكون أكثر كثيرا ، وأن خسائره ومشكلاته كان بالامكان تقليصها لو أن إدارته كانت أفضل . ولاشك أن القطاع العام أداة هامة من أدوات الدولة لإحداث التنمية القومية ومن ثم فقد انعكست مشكلات إدارة التنمية السابق الإشارة إليها على القطاع العام . ومن هنا فإن التحليل السليم يوجب التمييز بين أمرين :

- الإدارة على مستوى شركة القطاع العام ذاتها وتمثل في مجلس إدارة وهيئة المديرين بكل شركة .

- الإدارة الكلية للقطاع العام على مستوى القطاع النوعي وتمثل حاليا في مجلس إدارة هيئة القطاع العام ، وكذا ما تمارسه أجهزة الوزارات المختصة من توجيه ورقابة على شركاتها إما مباشرة أو من خلال هيئات القطاع العام التابعة لها .

وبشكل عام نستطيع أن نزعم أن الإدارة على مستوى شركة القطاع العام ذاتها وفى المتوسط قد بلغت درجة واضحة من النضج والقدرة الذاتية ، وأن كثيرا من شركات القطاع العام تتوفر لها إمكانيات إدارية متطورة تتمثل فى المديرين المدربين الأكفاء ، وسياسات ونظم عمل حديثة ، وقواعد معلومات وتقنيات إدارية متطورة فى مجالات التخطيط والمتابعة وما إليها .

ولكن - فى رأينا - فإن مشكلة إدارة القطاع العام على المستوى الكلى هى لب ما يعانى منه هذا القطاع الرئيسى فى البلاد . فقد كان اضطراب التنظيم الهيكلى للقطاع العام ، وتناوب إحداث تنظيمات قوية متعددة بدءا بالمؤسسات العامة النوعية مرورا بالمجالس العليا للقطاعات وصولا الى هيئات القطاع العام ، وما صاحب هذه التحولات التنظيمية من مناقلات بين الشركات وتداول قيادات متباينة واضطراب فى علاقات الشركات ببعضها البعض من ناحية وبالوزارات والأجهزة المشرفة من ناحية أخرى - كان لكل ذلك آثاره السالبة على الشركات .

ونستطيع أن نجمل أهم سلبات الإدارة القومية للقطاع العام - إن جاز استخدام مثل هذا التعبير - فى الآتى :

- عدم الاستقرار التنظيمى والتشريعى لأوضاع القطاع العام .

- الالتجاء إلى فرض أشكال وهياكل تنظيمية - تغطية على وحدات القطاع العام بغض النظر عن الاختلافات بينها في طبيعة النشاط والامكانيات والموارد المتاحة .

- سيطرة القرار السياسي على أمور القطاع العام . ويتبدى ذلك في أمور كثيرة أهمها التسعير الجبري للمنتجات وتحديد هوامش الربح ، تقييد الائتمان ، تحديد الأجور والمكافآت وفرض قرارات زيادة الأجور ومشاكلها على أساس سياسي والتكليف بمهام دون اعتبار المقومات الفنية والقدرات المتاحة للشركات .

- اختيار القيادات الادارية على أسس غير واضحة في كثير من الأحيان ، وتغليب اعتبارات الولاء والارتباط بالنظام السياسي أكثر من اعتبارات القدرة الادارية والمهارة الفنية .

- تقييد حركة ادارة الشركة في توسيع نطاق الأعمال بالالتجاء الى سوق المال والبحث عن مصادر لزيادة رأس المال - لانهصار الملكية في الدولة بالنسبة للشركات المختلطة الملكية .

- إهدار المعايير الاقتصادية والادارية السليمة عند تقييم أداء الشركات وتغليب الجوانب والاعتبارات السياسية ، مثلاً بعض الشركات خسرت أكثر من نصف رأس المال المدفوع مما يوجب تصفيتها بحكم القانون ومع ذلك ترفض الدولة مثل هذا الاجراء ، وقد أنتجت تلك الادارة القومية المضطربة للقطاع العام مشكلات تعاني منها شركاتها وتتركز في الآتي .

- مشكلة الخلل في الهياكل التمويلية :

وتتبدى هذه المشكلة في عجز وقصور رأس المال العامل ، وتضخم المخزون السلعي وتراكم وتشابك الديون ، وعدم التناسب بين مصادر الأموال طويلة الأجل وبين الاستثمارات المقابلة والتضخم في النفقات الايرادية المؤجلة أو الخسائر المرحلة ..

- مشكلة تقادم الأصول والتكنولوجيا :

وتعتبر هذه المشكلة عن تآكل الطاقات الانتاجية لشركات القطاع العام وارتفاع تكلفة الانتاج ، ومن ثم ضعف القدرة التنافسية وتدنئ هوامش الأرباح .

- مشكلة تضخم المشروعات تحت التنفيذ :

وهي ناشئة عن قصور موارد التمويل وضعف كفاءة التخطيط الاقتصادي للاستثمارات مما يترتب عليه عدم القدرة على وضع المشروعات الجديدة في التشغيل الاقتصادي خلال فترات زمنية معقولة ، ولكن تطول المدة التي تبقى في هذه المشروعات تحت التنفيذ معطلة .

#### - مشكلة الطاقات العاطلة والمعطلة :

وتعاني معظم شركات القطاع العام من هذه المشكلة سواء كانت الطاقات العاطلة مادية ( آلات ومعدات ) أو بشرية في شكل أفراد غير مناسبين لاحتياجات العمل سواء من ناحية العدد أو النوعية .

#### - تزايد مستحقات الشركات قبل الحكومة :

كان من نتيجة عدم التوافق بين الاعتمادات المدرجة في الباب الثاني أو الثالث بموازنات الجهات الحكومية المستهلكة وبين الخطة المستهدفة للوحدات الانتاجية أو الخدمة عدم صرف مستحقات تلك الوحدات مما أدى الى نقص السيولة بها والاقبال من دوران عملية الانتاج مما ألجأ تلك الوحدات الى الاقتراض من الجهاز المصرفي وتحملها بالفوائد والأعباء المصرفية وأثر بالتالى على ربحية النشاط بالاضافة الى معاناة الجهاز المصرفي من تزايد أرصدة السحب على المكشوف لوحدات القطاع العام

#### - المنافسة غير المتكافئة مع شركات الانفتاح :

تواجه شركات القطاع العام منافسة غير متكافئة مع شركات الانفتاح الاقتصادي ترجع أساسا الى ما تتمتع به هذه الشركات من امتيازات مثل الإعفاء من الضرائب خلال الخمس سنوات اللاحقة لبدء الانتاج فضلا عن امكانية الاستفادة من الإعفاءات الجمركية على السلع الاستثمارية ، والى جانب هذا فإن السلع الاستهلاكية التي تتعامل فيها المناطق الحرة والتي أقيمت لتوفير البيئة الصناعية اللازمة لنمو الانتاج أصبحت تشكل عبئا على الانتاج المحلي .

#### - السياسة السعرية :

تمثل سياسة تحديد الاسعار وتجميدها للمنتجات النهائية لأسباب اجتماعية عبئا أساسيا على شركات القطاع العام إذ يجد من قدرتها على توليد الإيرادات المتناسبة مع حجم النشاط والاستثمارات والتكاليف .

#### - سياسة الأجور والعمالة :

تعانى شركات القطاع العام من خلل العلاقة بين الأجور وبين الانتاج وذلك بسبب سياسة التوظيف السابقة وقصور المشاركة من جانب بعض العاملين ومن المعلوم أنه إذا لم يتحقق توازن بين نمو الأجور ونمو الانتاج فإن ذلك ينعكس على معدلات التضخم كما يرتد على العاملين أنفسهم وبالتالي ففي بعض شركات القطاع أصبحت الأجور ثلثهم مما يقرب من ٣٠٪ من إجمالي نفقات التشغيل .

#### - سياسة توزيع الأرباح :

لم يطرأ تعديل جوهري على القواعد المنظمة لتوزيع الأرباح في شركات القطاع العام منذ وضعت تشريعاتها الأساسية في الستينات مع نشأة القطاع العام وتؤدي هذه القواعد إلى ضالة عائد المساهمة في تلك الشركات بفارق كبير عن الأوعية الادخارية الأخرى بالإضافة الى توزيعات الأرباح الحتمية التي لا تعود على الشركات ( ٢٪ بنك ناصر ، ٥٪ خدمات رياضية ، ١٠٪ خدمات مركزية ٥٪ خدمات محلية ، ٥٪ مسندات حكومية ، ١٠٪ حصة الاشراف والادارة ) .

وقبل الاستطرداد في عرض تصورنا عن تطوير القطاع العام ، لابد من التأكيد باقتناعنا العلمي في تنمية القطاع العام وضرورة دعم وجوده وتكريس امكانياته لاداء دوره القيادي المستهدف في ادارة الاقتصاد القومي . وينبع هذا الإقتناع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

... إن تماظم الأهداف القومية والتطلع إلى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادي المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيه من جانب الدولة أمراً ضرورياً .

- إن طبيعة شركات الأعمال في العصر الحديث . وتعقد الخبرة الإدارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل المشروعات الصغيرة أو الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول في مخاطر الأعمال الكبيرة وهي ما نحتاجها بالدرجة الأولى .

إن التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومي وأجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومي الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وإمكان التأثير عليها بما يتوافق وأهداف الدولة وهو ما لا يتيسر بسهولة في حالة القطاع الخارجى .

ضخامة الاستثمارات التى وضعتها الدولة فى القطاع العام وارتباط الجزء الأكبر من القوى العاملة فى مصر بوحدهاته يجعل من الصعوبة التفكير فى التخلص عن القطاع العام .

إذن لا خلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام فى مصر . ولكن الخلاف ينزح حين نتساءل أى شكل للقطاع العام . وأى علاقة يرتبط بها بالدولة . وهل من المحتمل لأن يكون القطاع عاما أن تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومى ممثلا فى وزاراته ؟ وهل فى أعماق فلسفة الدولة ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء للجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدروا قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكى يكون لدينا قطاع عام لابد من إصدار حركات تنقلات دورية بين رؤساء الشركات .

- إن حقيقة مشكلات القطاع العام تتبلور فى تصورنا كما يلى : إن الدولة فى محاولتها توجيه سياسات القطاع العام وتحديد مساراته فى خدمة أهداف التنمية الاجتماعية واتساقا مع متطلبات الأوضاع السياسية العامة ، قد فرضت على شركات القطاع العام أوضاعا إدارية وأنماطا تنظيمية لا تتسق مع طبيعة منظمات الأعمال ونحجاف متطلبات الحركة وسرعة الاستجابة للمتغيرات وحتمية السرعة والحسم فى اتخاذ القرار وهى السمات الأساسية التى تفرق إدارة الشركات والوحدات الاقتصادية عن إدارة الأجهزة الحكومية .

من جانب آخر ، فإن رغبة الدولة فى السيطرة على مسارات القطاع العام من منطق حق الملكية العامة ، قد دفعتها إلى إصطناع أوضاع وآليات غير طبيعية احتلتها محل الآليات العادية التى تستمد من الشركات والوحدات الاقتصادية عادة من خلال جهاز السوق أو الثمن على النحو التالى :

- نظام السعر وميكانيكية السوق . . . حل محلها نظام التسعير الجبرى بقرارات إدارية عملة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية .

- نظام الأجور وميكانيكية سوق العمل ... حل محلها نظام للتوظيف الاجبارى وتوزيع الخريجين يقوم على أساس تسعير الشهادات وتطبيق قواعد فوقية الاصلاح الوظيفى وعلاج ما أسمى بالسرب الوظيفى يهدر كل مقومات الكفاءة وعوامل الحفز والتشجيع والتعويض بحسب الأداء وكفاءته .

- نظام السرق وتفاعل الطلب والعرض فى تحديد قيمة السلع والخدمات ... حل محله نظام متعسف لتحديد القيم بغض النظر عن حالة العرض والطلب كما فى حالة امجارات العقارات والمساكن ، مما خلق سوقا مصطنعا تحدد فيه قيم العقارات بقيم مبالغ فيها تعمق الطلب ومن ثم من تدفق الاستثمار العقارى .

- نظم المهن الحرة تتفاعل فى السوق كالمحاماة والمحاسبة والمراجعة ... حل محلها نظام بيروقراطى لادارات الشئون القانونية ومراقبة الحسابات . وقد ساعد على تكثيف أثر هذه الأوضاع المصطنعة ما نصت عليه قوانين شركات القطاع العام المتتالية فى منع قيد وبالتالي تداول أسهم شركات القطاع العام فى سوق الأوراق المالية ، ومن ثم أغلاق مصدر هام للتمويل الرأسمالى من مدخرات المواطنين وحجب أداة هامة لتقييم كفاءة الشركات من خلال تحديد قيم الأسهم وحساب مدى الأقبال على التعامل فيها فى السوق المالية .

كذلك فقد أفرزت قوانين القطاع العام تكوينات وتشكيلات مصطنعة تحت مسميات مجلس الادارة والجمعية العامة وهى فى الحقيقة مفتقدة تماما لمضمون هذه التشكيلات ولا تكاد تحمل منها سوى اسمها .

وإن لب مشكلة ادارة القطاع العام يكمن فى خلط الملكية العامة بأسس الادارة السليمة للوحدات الاقتصادية وتداخل واختلاط المعايير السياسية الاجتماعية من جانب ، بالمعايير الاقتصادية والادارية من جانب آخر .

ولعلنا لا نستطيع إكمال عرض قضية ادارة القطاع العام دون أن نلقى ضوءا سريعا على وضع غريب أفرزته القيود المفروضة على شركات القطاع العام من جانب والتسهيلات النسبية الممنوحة لشركات القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ من جانب آخر . وذلك الوضع يتمثل فى الشركات المشتركة التى تسابقت شركات القطاع العام فى تكوينها مع شركاء عرب أو أجنبى وأوضحت الدراسة المستفيضة لها ما يلى :



أن الأسس التي تقوم عليها المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركاء الأجانب لا تتفق في الغالب مع الأسس العامة المقبولة للمشروعات المشتركة من حيث توفير رؤوس أموال ضخمة لا تتوفر للقطاع العام أو نقل تكنولوجيا متطورة ، أو فتح أسواق جديدة للتصدير .

• إن الشركاء الأجانب يحصلون على عائدات استثمارات هائلة تراكمت في القطاع العام على مر السنين ، وذلك مقابل مساهمات ضئيلة من جانبهم .

• إن قيام المشروعات المشتركة أدى في أغلب الأحيان إلى الأضرار بشركات القطاع العام الأصلية التي ساهمت في إنشائها وخلقت لها متاعب مالية وعملية وتسويقية .

• كذلك فرضت المشروعات المشتركة أوضاعاً غريبة. منها اشتراط عدم قيام مشروعات مشتركة منافسة أو اشتراط سيطرة الشريك الأجنبي على الإدارة . خلاصة القول ، إن الرغبة في التحرر من قيود قوانين القطاع العام هي السبب الرئيسي الذي يمكن قبوله كمبرر لقيام المشروعات المشتركة .

ثانياً : التنمية في مصر :

١ - مفهوم التنمية :

نحن نرى أن التنمية يمكن التعبير عنها في الآتي :

- إحداث تغيير متصاعد في شتى نواحي الحياة للانتقال من وضع سائد إلى أوضاع أحسن وأفضل كما ونوعاً .
- ضرورة أن يكون التغيير مخططاً بحيث تحسب معدلات التصاعد والتحسين الكمي والنوعي في المجالات موضع التغيير ، وبالتالي يمكن متابعة وتقييم ما يتم إحداثه من تغيير من جانب ، ولضمان السيطرة على معدلات التغيير في الحدود المرغوبة فقط من جانب آخر .
- ضرورة أن يكون التغيير شاملاً لكافة العناصر ذات التأثير على المجال المطلوب تغييره ، وأن يكون تغيير تلك العناصر بمعدلات وتوقيتات متجانسة لضمان وإحداث الآثار المستقلة والمتراكبة للوصول إلى المستويات الجديدة حسب الأهداف المخططة .

- ضرورة توفير مستلزمات ومتطلبات إحداث التغيير والسيطرة على تلك المدخلات المستخدمة لإحداث التغيير ( كمية وقيمة ) بحيث لا تتجاوز في كمياتها وقيمتها القيمة الكلية الناتجة كإثر لإحداث التغيير .
- ضرورة توقيت عملية التغيير بما يعكس توفر مستلزماته من ناحية ، ومن ناحية أخرى ما يحقق الإفادة من آثار التغيير حين الحاجة إليها واستثمارها لإحداث مزيد من التغييرات على مستويات أعلى .

## يفهم من ذلك ان عملية التنمية

### تستلزم وضوح ما يلي

- أ - أهداف التنمية : « مستويات وأنواع التغيير المرغوبة »
- ب - مجالات التنمية : « مناحى الحياة المطلوب تغييرها »
- ج - معدلات التنمية : « درجة واتجاه التغيير كما ونوعا في وحدة الزمن المحددة »
- د - وسائل التنمية : « تجميع المدخرات الوطنية ، واستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية ، الاقتراض من الخارج ، استيراد التكنولوجيا المتطورة » الأدوات الطبيعية أو الأدوات المصطنعة .
- هـ - إدارة التنمية : « وضع خطط التنمية ، تدبير مستلزمات التنمية ، الاشراف والتوجيه لتنفيذ مشروعات التنمية ، متابعة الانجاز وتقييمه »
- و - تنفيذ التنمية : « مبادرات الافراد ← القطاع الخاص  
← مبادرات حكومية ← القطاع العام  
← مبادرات مشتركة ← القطاع المشترك »

## ٢ - ملاحظات حول سياسات التنمية في الواقع المصري :

- بالنسبة لأهداف التنمية لم يكن هناك اتفاق أو وضوح قاطع فيما تستهدفه سياسات التنمية « هل مضاعفة الدخل في عشر سنوات ؟ هل إحلال الانتاج المحل محل الواردات ، هل التوسع في الصناعات لأغراض التصدير ... ؟ إن تضارب الأهداف كان واضحاً على طول مسيرة التنمية المصرية .
- مجالات التنمية أيضاً لم تكن محل اتفاق نتيجة دراسة وتحليل ، بل أهملت قطاعات الخدمات ثم حدث نحو التركيز على القطاعات السلعية ، وداخل القطاعات السلعية أهملت الزراعة من أجل التصنيع ، والآن حدث تحول نحو الزراعة .
- معدلات التنمية لم تكن أبداً محل اتفاق .. معدل نمو ٧٪ أو ٨٪ .. ؟ تضاربت وسائل التنمية أيضاً ، ويتضح ذلك من الاسئلة التالية :
  - محاولة تشجيع رؤوس الأموال الأجنبية والعربية ...
  - في نفس الوقت ازعاج وتهجير رؤوس الأموال الوطنية وتحولات المصريين في الخارج .
- التوسع في الاقتراض من الخارج في ذات الوقت الذي استخدمت سياسات أدت الى تمجيد أو عدم رفع سعر الفائدة على المدخرات الوطنية بنسب تشجيع على تدفق المدخرات .
- رفع سعر الفائدة على الودائع بنسب أعلى كثيراً من العوائد التي تحققها مجالات الاستثمار الصناعي والزراعي « الانتاجي عموماً » ، مما جعل المدخرين يعزفون عن استثمار أموالهم في مجالات الصناعة والزراعة وهي الأهم للاقتصاد القومي .
- تخفيف البحيرات لزيادة الرقعة الزراعية في ذات الوقت الذي استمر تخجير الأرض الزراعية ، واستخدام الأرض الزراعية في اقامة الصوب الزراعية ، أو إنشاء المزارع السمكية .
- استصلاح الصحراء لزيادة الانتاج الزراعي بدلا من الأرض المجرفة .

ومن ناحية أخرى اختارت سياسة التنمية في مصر وسائل وأدوات مصطنعة وعملت على عزل قطاعات ومشروعات التنمية عن عوامل التأثير الطبيعية « المؤثرات المتفاعلة في الأوضاع الطبيعية والتي تخدم أهدافا تخطيطية ورقابية في ذات الوقت » .

والحقيقة إن إدارة التنمية غير موجودة بشكل واضح ، ونستطيع القول بأن أضعف حلقات هذا الموضوع هو افتقاد الإدارة الواعية للتنمية .

ومن المسئول وبالتالي من صاحب السلطة والقرار في إدارة التنمية ؟

- هل وزارة التخطيط ؟

- هل الوزارات المعنية كل في اختصاصها ؟

- هل بنك الاستثمار القومي ؟

سؤال كبير ... الاجابة عنه معروفة - لا أحد على سبيل القطع .

• اذا كانت وزارة التخطيط هي المسئولة وصاحب القرار .....

كيف يتأتى أن عددا من أكثر المشروعات إثارة للجدل لم تكن مدرجة في خطة

التنمية

• مشروع الصالحية .

• مشروع السيارات المصرية ( جنرال موتورز ) .

• وقدima مشروعات مجمع العامرية للغزل والنسيج .

• مشاريع الصوبات الزراعية .

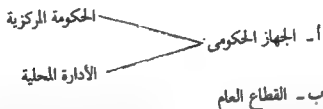
• اذا كانت الوزارات المعنية هي صاحبة القرار والمسئولة بالتالى :

فكيف يجوز أن تكبل بقوانين ولوائح وقرارات تحد من حرية الحركة وتجعل أمورها في أيدي خارجة عنها .

• ما يدور الآن من جدل حول الجامعة الأهلية أو الجامعة التكنولوجية .. هل المجلس الأعلى للجامعات له رأى في هذا ؟

• مشروع بدأ وتمت مرحلته الأولى وتقف جهات لا صلة لها لمنع المرحلة الثانية « ميناء دمياط » بحجة عدم الحاجة الى موانئ جديدة ، وفي نفس الوقت تجري أعمال لتطوير ميناء بورسعيد وانشاء ميناء جديد هناك .

\* وقد اختارت سياسة التنمية في مصر اختيارا واضحا هو أن تنفذ التنمية بواسطة الدولة  
مثلة في :



\* كما اختارت سياسة التنمية في مصر لسنوات طويلة أن تحارب القطاع الخاص وتعاذى المبادرات الفردية وتكبل الحوافز الشخصية في كافة الميادين ( سعية وخلمية ) .  
ماذا فعلت سياسة التنمية بالتنمية ؟

- ١ - خلقت جهاز حكومي مركزي أقل ما يقال فيه أنه أهم معوق للتنمية . . .  
ديوان الموظفين —————> تحول الى —————> جهاز مركزي للتنظيم والادارة  
مصلحة الاحصاء —————> تحولت الى —————> جهاز مركزي للتعيشة العامة  
والاحصاء  
ديوان المحاسبة —————> تحول الى —————> جهاز مركزي للمحاسبات
- ٢ - هيكل متداخل من القوانين واللوائح وتعديلاتها بحيث أصبحت تجارة طبع وتوزيع القوانين من الأعمال الرائجة .
- ٣ - جيوش من الموظفين غير المنتجين تلتهم أجورهم ومكافآتهم ١/٧ الموازنة العامة أو يزيد .
- ٤ - جيش من الهيئات العامة والأجهزة المركزية والمجالس العليا والمراكز . . . لا نهاية لها كل منها يحاول اثبات وجوده بتعطيل أحد جوانب العملية الانتاجية « أو عملية التنمية » .
- ٥ - قطاع عام يعاني من مشكلات مزمنة .

٦ - قطاع خاص طفيل انتهمز ما يسمى بالانفتاح ولا يعول عليه برع في تجارة العملة ، تهريب الأموال والاستيراد غير المخطط أو الواعي . . .

٧ - قطاع خاص جاد يحاول ولا يستطيع ومع ذلك تفاجئه الدولة بأن عليه أن يحقق ٥٠ ٪ من استثمارات الخطة الخمسية القادمة وحوالي ٢٢,٥ مليار أو ما يقرب من كل الاستثمارات في الخطة الخمسية السابقة التي قامت بها الدولة .

ثالثا : نحو استراتيجية لتطوير الادارة من أجل التنمية :

- مفهوم الاستراتيجية :

إن الاستراتيجية هي العمل المخطط القائم على البحث والدراسة من أجل الكشف عن أفضل السبل لاستخدام الموارد والامكانيات المتاحة ، والتغلب على الصعوبات والمعوقات المحيطة وذلك لتأمين الوصول الى الهدف المحدد .

إن وضع الاستراتيجية معناه اختيار الأسلوب الذي يضمن الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المرغوبة أخذا في الاعتبار أنواع المعوقات والظروف السائدة في المجتمع .

وبذلك نستطيع تحديد أهم عناصر الاستراتيجية وهي :

- وضوح الهدف .
- تحديد الموارد والامكانيات التي يسيطر عليها صانع الاستراتيجية .
- تحديد المتغيرات والمعوقات التي تعترض تحقيق الهدف والتي تخرج عن نطاق سيطرة صانع الاستراتيجية .
- اتخاذ القرار أو القدرة على الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة .

وبالتطبيق على الادارة فإن وضع استراتيجية للتطوير الادارى يعنى ضرورة استكمال العناصر السابقة بحيث تكون الأهداف المرغوبة من التطوير واضحة ومحددة ومتفقا عليها الأمر الذى يسهم في توضيح متطلبات التنفيذ وأسس المفاضلة بين البدائل ، وكذلك لا بد من حصص لتحديد الامكانيات التي يمكن استخدامها في تحقيق التطوير الادارى ومدى السيطرة المحتملة عليها من جانب ، والمعوقات والمتغيرات التي تعترض استخدامها من

جانب آخر ، وفي ضوء الدراسة يمكن تحديد الأساليب أو المداخل المختلفة للعمل من أجل تحقيق أهداف التطوير باستخدام ما هو متاح من مواجهة المصاعب والمعوقات المحتملة ، ومن ثم يمكن اتخاذ القرارات في شأن أفضل الأساليب الممكنة على أساس مدى فاعلية كل بديل وما يمكن أن يتحقق عنه من آثار جانبية ، أي أن الأساس في الاختيار هو المقارنة بين العائد المحتمل لكل أسلوب بديل من ناحية ، وبين التضحيات أو النفقات المترتبة عليه من ناحية أخرى .

كذلك فإن بناء استراتيجية ما ، انما يعتمد بدرجة واضحة على المناخ الفكري العام في المجتمع والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة ، لذلك فإن استراتيجية التطوير الإداري لا بد وأن تعكس بالضرورة المفاهيم الرئيسية والملامح الأساسية للنظام الاقتصادي والاجتماعي السائد والمستهدف .

### ٢- استراتيجية التطوير الإداري :

في إطار التحديد السابق لماهية الاستراتيجية وعناصرها تبلور الاستراتيجية المقترحة للتطوير الإداري في مصر على النحو التالي :

**\*\*** إن التطوير الإداري المستهدف هو إحداث تغييرات جذرية في الأوضاع والأساليب والمفاهيم الإدارية وفي كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية ، ومن ثم فإن التطوير ليس مجرد تحسينات في التقنية الإدارية بقدر ما هو تغييرات في فلسفة ومناخ الإدارة المصرية .

**\*\*** إن المنطلق الحقيقي للتطوير الإداري هو تحطيم القيود التي تحد من حركة التفاعل الطبيعي بين المتغيرات ذات العلاقة بالإدارة ، وإطلاق قوى الضغط الطبيعية لتمارس تفاعلاتها المنطقية تحكمها في ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والإدارية العلمية في إطار من الأهداف والسياسات والخطط القومية التي توفر عنصر الضبط والتحكم الرشيد في مسار الاقتصاد القومي وفاء للمصلحة القومية الشاملة ، إن التطوير بمعنى أوضح هو الالتزام بأنماط التنظيم والإدارة التي تسمح بحرية الحركة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطني في خدمة الأهداف القومية متحرره من الأشكال والضوابط والنظم المصطنعة التي قصد بها في مرحلة الانغلاق والتضيق التقليدي أن تكون بديلا لعناصر الضبط والتوجيه الطبيعية .

\*\*\* إن فعالية التطوير الإدارى تتعاضد بقدر تركيزها على المتغيرات الأساسية المسببة للمشكلات الإدارية ومن ثم يجب أن تكون المتغيرات التى سيشملها التغير على درجة عالية من الأهمية والتأثير فى مختلف أبعاد المجتمع الإدارى المصرى بحيث تنعكس آثار التغير فيها على باقى مكونات الجهاز الإدارى ، إن المنطق هو الاختيار العلمى لمحاور ارتكاز تنجه إليها جهود التطوير بالتغير المخطط ومن ثم تنطلق آثارها الإيجابية لتشمل محاور أخرى ويعم تأثيرها مختلف جوانب النظام الإدارى .

\*\*\* إن التطوير الإدارى ليس هدفا فى ذاته ، لكنه وسيلة تسهم فى تحقيق الأهداف الآتية :

- تكريس الانفتاح الشامل فى أبعاده الفكرية والإدارية والاقتصادية وصولا لمستويات متعالية من الإنماء القومى المتكامل .
- ترشيد استخدام المواد القومية المتاحة والمحتملة وتعظيم المعدلات للكفاءة والفعالية والانتاجية .
- تحقيق الرفاهية الاقتصادية من خلال تعظيم عائد وسائل الانتاج المملوكة للدولة وتحويل المساهمات الفردية الى قوى مساعده للانتاج القومى .
- تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق المشاركة الجماهيرية فى اتخاذ القرارات والرقابة وتحمل المسئولية القومية عن وحدات الانتاج والخدمات .
- تكريس مفاهيم اللامركزية وتدعيم التنظيم القطاعى والتخطيط الاقليمى بما يحقق تحويل الدولة الى مجموعة من الكيانات الاقتصادية والإدارية المتكاملة .

.. الهيئات العامة :

- تنجه جهود التطوير فى مجال الهيئات العامة إلى تصحيح أوضاعها التنظيمية وتنقية نطق الهيئة العامة من كل الوحدات التى لا تتناسب مع طبيعة أعمالها .
- وبالتحديد فإن التغيرات المستهدفة فى مجال الهيئات العامة تلخص فيما يلى :
- إلغاء الهيئات العامة التى تقوم بأعمال تشابه أو تتداخل مع اختصاصات تقسيمات الحكومية المركزية ، أو تكرر أنشطة تقوم بها بعض هذه التقسيمات الحكومية ، أو لا يوجد ما يبرر استقلالها عن الاطار الحكومى المركزى .



تحويل الهيئات العامة التي تمارس أنشطة اقتصادية بانتاج سلع أو خدمات إلى شركات حيث أن نمط الشركة هو الأفضل .

تدعيم الهيئات العامة التي تقوم على ادارة مرافق لها صفة القومية ولا يقبل فيها منطق الشركات ويقصد بالتدعيم هنا تحرير ادارتها وتحويلها الى هيئات مستقلة ماليا واداريا ومعاملتها وفقا لمنطق الادارة الاقتصادية السليمة باعتبارها وحدات انتاجية ، ويتطلب هذا الأمر تطوير قانون الهيئات العامة تطويرا جذريا .

### التنظيم الحكومى :

وهو من المحاور التي استهلكت الجانب الأكبر من جهود الإصلاح الإدارى سابقا ولا يزال يمثل تحديا حقيقيا يجب مواجهته . وينطق التركيز على التغيرات ذات التأثير الأعظم ، فان الاستراتيجية المقترحة تتجه الى إحداث التغيرات الآتية فى الجهاز الحكومى :

- دفع حركة نقل اختصاصات الوزارات المركزية الى المحليات بمستويات متصاعدة وفقا لخطة موضوعية وتوقيتات تراعى ظروف المحليات وقدراتها على استيعاب الوظائف الجديدة من ناحية والأفراد واحتياجاتهم المعيشية من ناحية أخرى .

- إعادة تنظيم الجهاز الحكومى المركزى فى ضوء رؤية موضوعية لدوره الجديد وأخذ فى الاعتبار التطوير السابق شرحه للقطاع العام .

- إعادة توطئ الوزارات المركزية جغرافيا بحيث تتواجد الوزارة فى أنسب مكان يتوافق واختصاصاتها وليس بالضرورة فى القاهرة .

- تصفية التنظيمات الحكومية الفوقية المتمثلة فى المجالس العليا المختلفة وتركيزها ضمن إطار موضوعى لوظيفة التخطيط والمتابعة مع الربط فى ذلك بين المستويين المركزى والاقليمى .

- وضع ضوابط حاکمة وحاسمة للتضخم الوظيفى فى الجهاز الإدارى المركزى والعمل على إعادة توزيع القوى العاملة بما يتوافق واحتياجات التشغيل الحقيقية .

- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للاتفاق في الجهاز الادارى المركزى وترشيد أسلوب إعداد الموازنات وتنفيذ البرامج الجارية والاستثمارية .

- تطوير نظم العمل الأساسية في المجالات المالية والادارية المختلفة .

.. الحكم المحلى :

ويتجه التطوير الى تدعيم منطق الحكم المحلى وتهيئة المناخ الملائم لزيادة فعالية الأجهزة المحلية وذلك من خلال التركيز على ما يلى :

- التقسيم الاقليمى للبلاد وانشاء الأقاليم الاقتصادية المتكاملة واتخاذها أساسا للتخطيط الاقليمى المتكامل والمتوازن ، ومن ثم تغيير أسلوب التخطيط القومى لتصبح الخطة القومى انعكاسا لاحتياجات وامكانيات الأقاليم الاقتصادية بدلاً من أن تكون تجميعاً لمشروعات اغاثية متفرقة .

- دعم الديمقراطية الادارية بالمحليات وذلك باشرارك المتضمنين بالخدمات فى ادارة الوحدات القائمة على تقديمها واشراكهم ايضا فى تحمل مسئوليتها والرقابة على تصرفاتها من خلال اتاحة فرص التمليك ونشر مبدأ ملكية الشعب .لوسائل الخدمات والمرافق المختلفة فى المحليات .

توفير الخدمات المركزية للمحليات فى مجالات اعداد الافراد وتطوير نظم العمل ..

نظام التخطيط والمتابعة والمعلومات :

تتجه جهود التطوير الى بناء نظم متكاملة للتخطيط والمتابعة والمعلومات على المستوى القومى تتصل بها نظم مماثلة على المستويين القطاعى والاقليمى . إن تحقيق التطوير الادارى لن يتم فقط بالتغيرات الهيكلية أو التشريعية لكنه يتوقف أيضا على توفر القدرة التخطيطية ودقة المتابعة وفعاليتها وتوافر المعلومات الصحيحة فى الوقت المناسب .

والأساس فى هذا المحور هو ترشيد المتاح من أجهزة التخطيط والمتابعة والمعلومات وتطوير أعمالها بما يحقق المستهدف دون الالتجاء الى استحداث أجهزة جديدة .

## القوى البشرية :

وهم دعامة العمل ومصدر الكفاءة الحقيقية . وقد كانت شئون الأفراد ونظم التوظيف وأساليب معاملة القوى العاملة هي دائما من المنعطفات الرئيسية التي تحطمت عليها جهود سابقة للإصلاح أو التطوير . ففي هذا الميدان اختلطت دائما المعايير الادارية الاقتصادية السليمة بالاعتبارات الاجتماعية والانسانية المجردة وخضعت جميعا لما يسمى ( بالاعتبارات السياسية ) وقد أفرزت هذه التداخلات والتأثيرات موقفا صعبا يتمثل في تضخم وظيفي واضح في الجهاز الاداري بالدولة خاصة في الوظائف الدنيا غير المنتجة ، والزام بتشغيل الخريجين واجراءات مصطنعة متكررة لإصلاح الظروف الاقتصادية للعاملين بتطبيق قوانين الرسوب والاصلاح الوظيفي وأكثر من ذلك فقد تعطلت الى حد كبير القدرة على العقاب والردع ومن ثم انتشرت مظاهر التسبب والانحراف .

لذلك فإن تقويم الدعامة البشرية للعمل يعتبر محورا حيويا لنجاح التطوير الاداري - لا نبالغ اذا اعتبرناه ( المحور الحقيقي ) . وهنا لابد من مواجهة التحديات الآتية بكل الحسم :-

- الغاء أسلوب التوزيع الجغرافي للخريجين على وزارات وهيئات الدولة والالتزام بالمنطق الاداري السليم في تحديد الاحتياجات الوظيفية وتخطيط مصادر القوى العاملة وتطبيق نظم الاختيار العلمية مع تحميل الادارة المختصة بكل المسؤولية في عملية الاختيار ومن ثم منحها صلاحية اتخاذ القرار .

- تطبيق نظام جرىء للتقاعد المبكر يمكن من خلاله تخليص الجهاز الاداري للدولة ( المركزي والمحلي ) من العمالة الزائدة خاصة في الوظائف العليا والمتوسطة مع عدم الاصرار بالحقوق الاقتصادية للعاملين .

- تصفية العمالة الزائدة في أعمال الخدمة المعاونة والوظائف غير المنتجة ووضع نظم قومية عادة التدريب كساب هؤلاء الأفراد المهارات اللازمة لسوق العمل .

- تعديل التشريع بحيث يكون للسلطة الادارية المختصة حق توقيع الجزاءات الرادعة مع توفير ضمانات التظلم للأفراد .

- إطلاق نظم الحوافز الايجابية وربطها بالانتاجية .

- الامتناع عن أسلوب مد الخدمة بعد الاحالة للتقاعد والتعيين في وظائف مستشارين بعد اقضاء الفرد عن موقع ثبت فشله فيه .

.. وسائل التطوير الادارى :-

تعتمد الاستراتيجية المقترحة الوسائل الرئيسية الآتية :-

- التغيير الهيكلى للوحدات الادارية بكل أبعاده المحتملة من التوسع والانكماش والدمج والالغاء أو نقل التبعية .

- التطوير التشريعى بكل ما يحتمله من إصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة أو تطوير فى القرارات والتعليمات .

- التغيير الاجرائى لتبسيط الاجراءات وتعديل مسار الخطوات التنفيذية للمعاملات المختلفة .

- التغيير فى الأفراد سواء على مستوى القيادات أو المستويات التنفيذية المختلفة بكل أبعاده المحتملة سواء بالنقل أو انتهاء الخدمة أو باعادة التدريب أو بتقديم المكافآت والحوافز .

إن التغيير البشرى يستهدف تطوير أنماط السلوك للمعاملين فى الحقل الادارى للدولة وهذا يستلزم استخدام الحوافز الايجابية والسلبية وإحكام الرقابة والحسم فى المكافأة عند الاجادة والعقاب عند الخطأ والانحراف .

- التغيير المادى بما يتضمنه من تحسين الامكانيات المتاحة للعمل وتطوير الأبنية والمعدات وتغيير المواقع المكانية وتعديل أوقات العمل .

# الباب الثالث

## الوظائف الرئيسية للادارة العامة

- الفصل التاسع : التخطيط القومى الشامل .
- الفصل العاشر : الرقابة وتقييم الأداء .
- الفصل الحادى عشر : ادارة المال العام .
- الفصل الثانى عشر : ادارة الوظيفة العامة .
- الفصل الثالث عشر : ادارة نظم المعلومات القومية .



## مقدمة :

تتولى الادارة العامة فى المجتمع الحديث وظائف هامة تعم آثارها قطاعات الدولة وتصل بتأثيرها الى كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ويقدر كفاءة وحدات الادارة العامة فى أداء وظائفها الرئيسية كلما كانت معدلات الانجاز أعلى فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم كلما أصبحت مستويات الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية أفضل لجمهور المواطنين .

ومن المفيد عند تحليل وظائف الادارة العامة أن نتيين الاتصال والعلاقة بين مستويات تأدية الوظيفة . فالادارة العامة تعنى بالمستوى القومى من خلال أنشطة الحكومة المركزية ، كما تعنى بالمستوى الاقليمى والمحلى من خلال أنشطة المحليات ، وتصل بتأثيرها الى مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية المتخصصة فى خلال جهود وأنشطة وحدات القطاع العام .

وسوف نعرض فى هذا الباب لبعض الوظائف الأساسية التى تمارسها وحدات الادارة العامة بالتركيز على ما تقوم به الحكومة المركزية ومع التطبيق على الأوضاع المصرية .





## الفصل التاسع التخطيط القومى الشامل

أولا - المفهوم العلمى للتخطيط .

ثانيا - الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر .

- مبادئ اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها .
- ملاحظات أساسية عن فعالية التخطيط القومى فى مصر .
- المعالم الرئيسية للخطة الخمسية ١٩٨٧ - ١٩٩٢ .

ثالثا - الاطار العام للخطة القومية .

- أهداف الخطة .
- تقديرات الانتاج والنتاج .
- حجم قوة العمل والعمالة .
- تقديرات الدخول والاستهلاك .
- تقديرات الصادرات والواردات .
- الاستخدامات الاستثمارية .

رابعا - بنك الاستثمار القومى .

خامسا - التوازن العام للاقتصاد القومى



## الفصل التاسع

### التخطيط القومى الشامل

اهتمت الدولة فى مصر بالتخطيط القومى الشامل باعتباره المدخل العلمى الطبيعى لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات سريعة ومتوالية تعوض ما تعرضت له البلاد من تخلف اقتصادى ومشكلات اجتماعية تراكمت فى سنوات ما قبل ثورة ١٩٥٢ . وسوف نعرض فى هذا الفصل للموضوعات التالية :

#### أولا - المفهوم العلمى للتخطيط :

يمكن تعريف التخطيط بأنه « تحديد الأهداف التى تسعى الدولة الى تحقيقها ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف أخذا فى الاعتبار الامكانيات والقيود التى تفرضها ظروف الدولة والمناخ العام السائد محليا ودوليا » .

من ذلك نرى أن التخطيط عملية شاملة ومستمرة تعتمد على توفر رؤية سياسية واضحة لأهداف المجتمع وقيمه وأولوياته ، كما تعتمد على تدفق منتظم من البيانات والمعلومات التى تصف بدقة الامكانيات والطاقات المتاحة للمجتمع من جانب ، والقيود أو المعوقات التى تعترضه من جانب آخر .

ويمكن تصوير عملية التخطيط فى شكل دورة متجددة على النحو التالى :

- تحديد الأهداف القومية .
- اعداد التقديرات والتنبؤات المستقبلية عن مختلف العناصر والمتغيرات المؤثرة على مستوى تحقيق الأهداف القومية ، سواء كانت متغيرات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية .
- تحديد الأنشطة والمهام اللازمة للانتقال بالمجتمع من الموقف السائد الى المستوى

المستهدف اقتصاديا واجتماعيا ، ورسم السياسات والبرامج الواجب الالتزام بها في أداء تلك الأنشطة .

— ترتيب أولويات الأنشطة وتوقيتاتها أخذًا في الاعتبار التداخل والتكامل بينها والعلاقات المتبادلة .

— تحديد الامكانيات والاستشارات ومختلف الموارد اللازمة لتنفيذ الأنشطة والعمل على تدبيرها سواء من مصادر محلية أو أجنبية بطرق الاقتراض أو الحصول على المعونات .

— توقع المشكلات والمعوقات التي قد تعترض تنفيذ الأنشطة وتحقيق الأهداف ، وتضمين الخطة الضمانات المناسبة لتلافي آثار تلك المعوقات ( مثل مشكلة نقص العملات الأجنبية اللازمة لتمويل مشروعات التنمية ) .

— اعداد الخطة المتكاملة التي تحقق التوازن بين الموارد القومية واستخداماتها في مختلف المجالات بحسب الأولويات المقررة .

#### ثانيا - الاطار التشريعي للتخطيط في مصر :

تبلور اهتمام الدولة في مصر بقضية التخطيط القومي في صدور قانون خاص بمحدد أسلوب اعداد الخطة العامة ومتابعة تنفيذها . ويقوم على هذه المسؤولية أساسا وزارة التخطيط وهي اخذت وحدات الحكومة المركزية وتتصل بباقي وحدات الادارة العامة من خلال ادارات التخطيط والمتابعة في مختلف الوزارات والهيئات العامة والمحافظات وشركات القطاع العام ، اذ تعتبر تلك الأجهزة التخطيطية بمثابة قنوات تنساب خلالها المعلومات عن مشروعات التنمية ومطالبها من هذه الخطة وتوجيهات تنفيذها لتنتقل عبر ذات القنوات الى الوحدات المسؤولة عن تنفيذها .

ونعرض فيما يلي مبادئ اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها طبقا للقانون رقم

٧٠ لسنة ١٩٧٣ :

#### مبادئ اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها :

يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في جمهورية مصر العربية الى رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومي وتوسيع نطاق الخدمات وصولا الى مجتمع الكفاية والعدل وتقوم الخطة القومية الشاملة على عدد من

المبادئ تستهدف استخدام جميع الموارد الوطنية بواسطة القطاعين العام والخاص بما يكفل خلق أقاليم اقتصادية الى جانب الوحدات الادارية المحلية ، وذلك في اطار خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تكون أساساً لخطة سنوية أكثر تفصيلاً وبما يوفر عنصرى المرونة والتطوير .

#### ● أقسام الخطة ومكوناتها :

يراعى عند اعداد الخطة تقدير ما يلى :

- الانتاج القومى كما وقيمة ومستلزمات تحقيقه والدخل القومى الناتج عنه ومكوناته .
- حجم قوة العمل والعمالة .
- اجمالى حجم الاستخدامات الاستشارية .
- معدل نمو المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار .
- الصادرات والواردات كما وقيمة .

ويجب ان تراعى الخطة امكانيات التناسق والتعاون مع العالم الخارجى

#### ● اجراءات وضع الخطة واقرارها :

- يتم تجميع الخطط المقترحة من الوحدات المختلفة بالدولة وتتولى وزارة التخطيط اعداد مشروع الاطار العام لخطة التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل فى ضوء الأهداف العامة للدولة ويعرض هذا المشروع على الجهات المحددة بالقانون ثم يحال الى مجلس الشعب لاقراره وتصدر بقانون .
- يعرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لآرائه الى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لاقراره وتصدر بقانون .

#### ● تنفيذ الخطة ومتابعتها :

- تلتزم جهات التنفيذ بالاطار المعتمد للخطة السنوية وأهدافها والوسائل المحددة بها كما تقوم باعداد مشروعات القوانين والقرارات التى تصدرها فى نطاق هذا الاطار

وتقدم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية الى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور وكذلك كل سنة متضمناً سير العمل في تنفيذ الخطة بما في ذلك نشاط القطاع الخاص الذي يرتبط باختصاصاتها ويقدم وزير التخطيط تقرير المتابعة السنوي الى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء .

— لوزير التخطيط - بعد موافقة اللجنة الوزارية المخصصة - اعادة النظر في الخطوات التنفيذية للخطة السنوية تبعاً لتغير الظروف الداخلية والخارجية وبما لا يخل بالاطر العام للخطة .

#### ● مستويات التخطيط :

تقوم وزارة التخطيط بعملية التخطيط المركزي ويعاونها في ذلك وحدات محددة بالقانون على المستوى المركزي للقطاعات والأنشطة الاقتصادية وعلى المستوى الاقليمي وعلى المستوى المحلي .

#### ● ملاحظات على نظام التخطيط في مصر :

ان دراسة القانون المنظم للخطة مع الأخذ في الاعتبار ظروف الواقع العملي نجعلنا نحدد النقاط الآتية باعتبارها تساؤلات هامة أو ملاحظات أساسية عن فعالية التخطيط القومي في مصر :

● حيث تنص المادة رقم ٢ من القانون على شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية ، فان واقع الأمر يدل على عدم تطبيق هذا النص . فهناك أجهزة تخطيطية هامة تختص بالتخطيط لقطاعات رئيسية في الاقتصاد القومي ولكنها تخرج عن نطاق السيطرة لوزارة التخطيط ، ومن ثم تصدر الخطة العامة للدولة مفتقدة عنصر الشمول والوحدة . ومثلنا على ذلك الهيئة العامة للتصنيع التي تعتبر أداة تخطيط الصناعة في مصر . فان هذه الهيئة تضع عادة خطة للصناعة تختلف عن التخطيط الصناعي الذي تتبناه وزارة التخطيط في الخطة القومية . ولسنا هنا في مجال تحليل هذا الوضع ولكننا نكتفي بتسجيل الملاحظة للتدليل على عدم التطبيق الدقيق للقانون . كذلك يمكن أن نضم في هذه الفئة من الهيئات التخطيطية التي لا تنفق

خططها تماما مع ما تذهب اليه وزارة التخطيط في الخطة العامة للدولة بعض أجهزة التخطيط الزراعى وتخطيط عمليات استصلاح الاراضى والتعمير .

● ينص القانون كذلك على مبدأ مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلى ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجباهير فى اعداد الخطة وفى تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ . وفى الواقع فإن هذا النص لا يجد طريقه للتحقيق عمليا اذ تنحصر عملية اعداد الخطة فى وزارة التخطيط التى تتولى تجميع المشروعات من وحدات الادارة العامة وتنسيقها فى خطة قومية وفق الموارد المتاحة دون أن تكون هناك فرصة حقيقية للمشاركة فى هذا الاعداد . واذا كان القصد بالمشاركة ما يتم من مناقشة لمشروع الخطة القومية بمجلس الشعب قبل اقرارها ، فإن هذه المناقشة تتم أساسا على مستوى الاجاليات دون التفاصيل ، كما أنها لا تستغرق عادة أكثر من بضعة جلسات .

● حددت المادة رقم ٣ من القانون ضرورة وضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسّم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتلك تقسم بدورها الى خطط سنوية تفصيلية . ولم يتحقق هذا المبدأ حتى الآن ، فقد جرت الأمور على أساس اعداد خطة خمسية تقسم الى خطط سنوية . وللأسف فإن مجموع الخطط الخمسية التى تم اعدادها منذ ١٩٥٤ حتى الآن لم يتحقق لى منها فرصة كاملة للتنفيذ نتيجة لظروف الحرب والعدوان ثم النكسة التى تعرضت لها البلاد . وبعد حرب ١٩٧٣ تم وضع خطة خمسية للفترة ١٩٧٨ - ١٩٨٢ ثم أعد مشروع آخر لخطة خمسية جديدة ١٩٨٢ - ١٩٨٧ . ولكن الملاحظ أن منطق الأحداث والظروف الاقتصادية للبلاد كانتا دائما من عوامل تأكيد سيطرة الخطة السنوية باعتبارها الحقيقة الأساسية فى نظام التخطيط المصرى . ومن الجدير بالملاحظة أنه لم تعد تقارير شاملة لمتابعة الخطط الخمسية السابقة .

● حددت المادة رقم ٦ أنه لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الاطار العام المعتمد للخطة . ولكن هناك استثناءات هامة لهذا النص تمثلت فى بعض المشروعات الضخمة التى جرى الارتباط عليها دون أن تكون مدرجة بخطة الدولة وفى مقدمة هذه المشروعات مشروع مجمع العامرية للغزل والنسيج الذى ثارت حوله ضجة كبرى فى عام ١٩٧٨ .

● نغاضى عملية اعداد الخطة واقرارها من قصور خطير حيث لا يتوفر لها الوقت اللازم للدراسة والتحليل وتحديد الأولويات والتحقق من الجدوى الاقتصادية والسلامة الفنية للمشروعات التى تقترحها الجهات المختلفة . كذلك فان جهاز وزارة التخطيط يفتقر الى الكثير من التخصصات العلمية والكفاءات المهنية الضرورية لدقة الدراسة وحسن التنسيق .

● ولعل أهم الملاحظات التى يمكن ذكرها هى قصور نظام المعلومات القومى وعدم توفر المعلومات الدقيقة والمتجددة فى الوقت المناسب لاعداد الخطة القومية ، وبذلك فان جانباً أساسياً من الخطة يتم فى غياب المعلومات الصادقة الدقيقة الأمر الذى يترتب عليه تدهور فى كفاءة التنفيذ .

● وأخيراً فان متابعة تنفيذ الخطة تمثل نقطة ضعف خطيرة فى هيكل التخطيط القومى اذ لا تلتزم جهات التنفيذ المختلفة بتزويد وزارة التخطيط بالتقارير الدورية عن تقدم التنفيذ ومشكلاته ، كذلك لا يتوفر للوزارة ذاتها الامكانيات البشرية أو المادية المساعدة على أداء وظيفة المتابعة (١) .

#### بنك الاستثمار القومى : \*

● غرض البنك تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول عن طريق الاسهام فى رؤس أموال تلك المشروعات أو عن طريق مدها بالقروض أو غير ذلك من الوسائل ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات وله فى سبيل ذلك :

(أ) تحديد قواعد التمويل وشروطه وفق نوعية المشروع وطبيعته وفى ضوء عائده الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) وضع برنامج التمويل لتنفيذ المشروعات المدرجة فى الخطة دون غيرها وفى حدود الاعتبارات المخصصة لها .

(ج) كفالة التمويل المحلى والأجنبى اللازم لتنفيذ كل مشروع خلال سنوات التنفيذ طبقاً للخطة .

---

(١) كانت هذه المشكلة أحد الأسباب التى أدت الى انشاء « بنك الاستثمار القومى » الذى سيرد الحديث عنه فى هذا الفصل .

\*، قانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء بنك الاستثمار القومى .



(د) الاذن بالصرف من الأموال المودعة لديه أو في حساباته بما يكفل تنظيم تدفق الانفاق الاستثمارى حسب ما يتحقق من تقدم في تنفيذ المشروعات خلال سنوات تنفيذها .

(هـ) المتابعة الفعالة للاستثمارات ميدانياً ومكتبياً وله في سبيل ذلك أن يستعين بأجهزة التنفيذ وأجهزة الحكم المحلى .

(و) العمل على استخدام أموال الأوعية الادخارية في أغراض الاستثمار دون الاستهلاك لتمويل مشروعات الخطة .

(ز) المشاركة في تعبئة المزيد من المدخرات المحلية ورؤوس الأموال الأجنبية اللازمة لتمويل المشروعات المدرجة بالخطة .

(ح) تقديم الخدمات والمشاركة في اعداد دراسات الجدوى للمشروعات وله في سبيل ذلك الاستعانة بالخبراء وبيوت الخبرة المتخصصة .

(ط) دراسة وتمويل ومتابعة مشروعات التنمية على مستوى المحليات في اطار الخطط الإقليمية المعتمدة .

(ى) ادارة أمواله ومحفظه أوراقه المالية ، وتنظيم عمليات اصدار الأسهم وفي المشروعات التى يشارك فيها وكذلك السندات وتسويتها .

● للبنك أن يعهد الى الجهاز المصرفى تحت اشراف البنك المركزى بالقيام بالأعمال المصرفية المتعلقة بتحقيق أغراضه بما في ذلك الاقتراض والاقتراض والمساهمة واصدار خطابات الضمان وسائر عمليات الوساطة المالية اللازمة في عمليات التمويل المتوسطة وطويلة الأجل وخدمة قروض التمويل .

● تتكون موارد البنك الخاصة من :

(أ) ما يخصص من اعتمادات في الموازنة العامة للدولة .

(ب) الإيرادات الناتجة عن مباشرة البنك لنشاطه .

(ج) حصيلة بيع الأسهم التى يملكها البنك في المشروعات التى يشارك فيها .

(د) الوصايا والمنح المحلية والأجنبية التى يقبلها مجلس ادارة البنك .

(هـ) القروض التى يعقدها البنك .

(و) حصيلة السندات التى يطرحها البنك بالعملة المحلية والأجنبية .

● يكون للبنك موازنة مستقلة وحسابات ختامية سنوية وتبدأ السنة المالية للبنك ببداءة السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها . كما يكون للبنك حسابات خاصة به تودع فيها موارده المحلية أو الخارجية وتتخذ اجراءات الفائض من موازنة البنك من سنة الى سنة أخرى لدى الجهاز المصرفي .

● للبنك في سبيل تحقيق أغراضه اجراء جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق مشروعات الخطة وذلك طبقاً للقواعد التي تحددها السياسة العامة للدولة واللوائح الداخلية للبنك .

● على جميع الجهات التي تقوم بتنفيذ المشروعات التي يمولها البنك أن تلتزم بالبرامج التنفيذية للمشروعات المقررة طبقاً للخطة وقانون انشاء البنك وفي حالات الاختلاف بين الجهات المختصة والبنك يجب عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن ملزماً لجميع الأطراف .

● يشكل مجلس ادارة البنك على النحو التالي :

— وزير التخطيط رئيساً لمجلس الادارة .

— نائب رئيس مجلس الادارة والعضو المنتدب ويصدر بتعيينه وتحديد مرتبه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التخطيط .

— ممثل عن كل من وزارات التخطيط ، المالية ، الاقتصاد ، التأمينات الاجتماعية ، والهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربي والأجنبي ويختار كل منهم الوزير المختص .

— عضوا يمثل الجهاز المصرفي بمجده محافظ البنك المركزي .

— مستشار ادارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة .

— أربعة أعضاء على الأكثر من ذوي الخبرة بناء على ترشيح وزير التخطيط ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الوزراء .

ومجلس ادارة البنك هو السلطة العليا المهيمنة على شئون البنك وتصريف أموره ووضع السياسة العامة التي يسير عليها وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازماً لتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها وفي اطار الخطة القومية .

- يقدم وزير التخطيط لمجلس الشعب تقريراً سنوياً عن أعمال البنك خلال السنة المنتهية مشفوعاً بالتقرير السنوى لمجلس الادارة وذلك بعد اقراره من مجلس الوزراء . ويقدم التقرير خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للدولة .
- تعفى جميع عمليات البنك وأرباحه من جميع أنواع الضرائب والرسوم .
- يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات البنك سنوياً عن طريق مراقبة حسابات تنشأ لهذا الغرض . ويعهد بمراجعة حسابات البنك سنوياً الى مراقبين للحسابات يعينهما ويحدد أتعابهما البنك المركزى .



. ملحق الفصل التاسع



## الملاحق الرئيسية للخطة القومية

(١٩٨٧ / ١٩٨٨ - ١٩٩١ / ١٩٩٢) (١)

**أولا :** بلغ اجمالي الاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) مبلغ ٢٧٦٨٤٠٤٩ ألف جنيه كما بلغ اجمالي الاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى (٨٧ / ١٩٨٨) مبلغ ٥٦٦٢٨٧٣ ألف جنيه حيث تبلغ النسبة المئوية للاستخدامات الاستثمارية لحطة السنة الأولى حوالى ٢٠,٥ ٪ من الخطة الخمسية .

**ثانيا :** يبلغ اجمالي المكونات العينية للاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) مبلغ ٢٥٥٠٥١٢٨ ألف جنيه . بنسبة مئوية نحو ٩٢,١ ٪ من اجمالي الاستخدامات الاستثمارية ، كما بلغ اجمالي المكونات العينية للاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى ٨٧ / ١٩٨٨ مبلغ ٥٢٣٥٥٨٨ ألف جنيه بنسبة مئوية نحو ٩٢,٥ ٪ من اجمالي الاستخدامات الاستثمارية لنفس السنة . وهذا وتمثل جملة المكونات العينية لحطة السنة الأولى نسبة مئوية حوالى ٢٠,٥ ٪ من نظيرتها بالخطة الخمسية .

ويتضح من العرض السابق أن غالبية الاستخدامات الاستثمارية سواء فى الخطة الخمسية أو الخطة السنوية الأولى تتركز فى الآلات والمعدات ثم التشييدات ثم المباني غير السكنية ، ويليهما وسائل النقل .

---

(١) وزارة التخطيط والتعاون الدولى - الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٨٧ / ١٩٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) وخطة عامها الأول (٨٧ / ١٩٨٨) الجزء الثالث - المشروعات والبيانات التفصيلية - مايو ١٩٨٧ .

وكان توزيع المكونات المبنية في كل من المخططة المخرسية والمخططة السنوية الأولى على النحو التالي :

نسبة السنوية المخرسية	المخططة السنوية ( ٨٧ / ١٩٨٨ )		المخططة المخرسية ( ٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢ )		المكونات المبنية
	التوزيع النسبي لإجمالي الاستثمارات	التوزيع النسبي لمجملة المكونات	التوزيع النسبي لإجمالي الاستثمارات	التوزيع النسبي لمجملة المكونات	
%	%	%	%	%	
٢٤,٤٢	١,٣٠	١,٤١	٧٣٥٦٧	١,٠٩	٣٠١٢٠١
٢٩,١١	٠,٨٧	٠,٩٤	٤٩٢٤١	٠,٦١	١٦٩١٣٣
٢٥,٣٩	١٣,٩٢	١٥,٠٦	٧٨٨٣٨٣	١١,٢٢	٣١٠٥٠٨١
٢٠,٨٢	٢٥,٧٧	٣٧,٨٧	١٤٥٩٣٠٩	٢٥,٣٢	٧٠١٠٥٠٧
١٨,٨٠	٤٠,٢٢٦	٤٣,٥٤	٢٢٧٩٦٣٠	٤٣,٨٠	١٢١٢٥٦٨
١٦,٨٢	١,٢٠	١,٣٠	٦٧٩٢٢	١,٤٦	٤٠٣٨٣٩
٢١,٦٧	٦,٢٠	٦,٧٠	٣٥٠٩٨٦	٥,٨٥	١٦١٩٦٤٢
١٩,١٩	٧٩	٨٦	٤٥٠١٣	٠,٨٥	٣٣٤٥٤٥
٢١,٨٢	١,٨٢	١,٩٧	١٠٢٩٤٣	١,٧٠	٤٧١٧٦٢
٢٩,١٤	٣٣	٣٦	١٨٥٩٤	٢٣	٦٣٨٠٠
٢٠,٥٣	٩٢,٤٦	١٠٠,٠٠	٥٢٣٥٥٨	٩٢,١٣	٢٥٥٠٥١٧٨
				١٠٠,٠٠	جملته

أرض  
مبان سكنية  
مبان غير سكنية  
تشبيات  
آلات ومعدات  
عدد وادوات  
وسائل نقل  
وسائل اتصال  
أثاث ومعدات مكتبية  
أخرى



**ثالثا** : تبلغ قيمة النفقات الايرادية المؤجلة شاملة مصاريف التأسيس وأجور ومستلزمات دورة التشغيل الأولى والابحاث والدراسات والفوائد السابقة على بدء التشغيل مبلغ ٢٠٢٤٦٢١ ألف جنيه بالخطة الخمسية ، ومبلغ ٣٧٤٧٠٥ ألف جنيه بالخطة السنوية الأولى بنسبة مئوية حوالى ١٨,٥ ٪ . هذا وتبلغ نسبة النفقات الايرادية المؤجلة الى اجمالى الاستخدامات الاستثمارية حوالى ٧,٣ ٪ بالنسبة للخطة الخمسية ونسبة حوالى ٦,٦ ٪ بالنسبة للخطة السنوية الأولى .

**رابعا** : يبلغ جملة الاستثمار الثابت لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية ( ٨٧ / ٨٨ - ١٩٩٢ / ٩١ ) مبلغ ٢٧٥٢٩٧٤٩ ألف جنيه ، فى حين يبلغ جملة الاستثمار الثابت لمشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى ٨٧ / ١٩٨٨ مبلغ ٥٦١٠٢٩٣ ألف جنيه بنسبة مئوية حوالى نحو ٢٠,٤ ٪ . هذا ويمثل نسبة جملة الاستثمار الثابت الى اجمالى الاستخدامات الاستثمارية اكثر من ٩٩ ٪ سواء بالنسبة للخطة الخمسية أو الخطة السنوية الأولى .

**خامسا** : تبلغ قيمة الانفاق الاستثمارى من دفعات مقدمة واعتمادات مستندية مبلغ ١٥٤٣٠٠ ألف جنيه بالخطة الخمسية مبلغ ٥٢٥٨٠ ألف جنيه بالخطة السنوية الاولى بنسبة حوالى ٣٤ ٪ .

**سادسا** : تبلغ قيمة التكاليف الكلية للمشروعات الواردة بالخطة الخمسية ( ٨٧ / ٨٨ - ١٩٩٢ / ٩١ ) مبلغ ٥١٤١٠٣٨٥ ألف جنيه ، من المتوقع ان يبلغ التنفيذ حتى ٣٠ / ٦ / ١٩٨٧ نحو ١٢٥٥٥٩٩٦ ألف جنيه ، وكما توضّح مما سبق فان استثمارات الخطة الخمسية تبلغ ٢٧٦٨٤٠٤٩ ألف جنيه ، فى حين ان باقى التكاليف للمشروعات المستمرة بعد انتهاء الخطة الخمسية تبلغ ١١١٧٠٣٤٠ ألف جنيه تقريبا .

**سابعا** : تبلغ قيمة قروض بنك الاستثمار القومى لتمويل مشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية ١٣٩١٣٩١٧ ألف جنيه وبالخطة السنوية الأولى مبلغ ٢٨٩٢١٧٤ ألف جنيه وتبلغ النسبة المئوية للجزء الأجنبى من هذه القروض

حوالى ١٧,٨ ٪ بالنسبة للخطة الخمسية ، ونسبة ١٦,٧ ٪ بالنسبة للخطة السنوية الأولى .

ثامنا : تبلغ اجمالى الموارد الذاتية لتمويل مشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية ( ٨٨ / ٩١ - ١٩٩٢ ) مبلغ ٦٥٦٨٥٥٩ الف جنيه بنسبة مئوية حوالى ٢٣,٧ ٪ من اجمالى الاستثمارات بالخطة الخمسية ، كما يبلغ اجمالى الموارد الذاتية لتمويل مشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى مبلغ ١٣٠٣٦١٩ الف جنيه بنسبة مئوية حوالى نحو ٢٣,٠ ٪ من اجمالى استثمارات الخطة السنوية الأولى وهذا وتبلغ النسبة المئوية للتمويل الذاتى لمشروعات الخطة السنوية الأولى حوالى ١٩,٩ ٪ من الموارد الذاتية بالخطة الخمسية . هذا وترد الغالبية العظمى من الموارد الذاتية فى صورة احتياطات ومخصصات .

تاسعا : يبلغ مبلغ المنح والمعونات لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية ١٨٠٧٢٦٣ الف جنيه ، كما يبلغ بالخطة السنوية الأولى ٤٢٢٧٣٦ الف جنيه بنسبة مئوية نحو ٢٣,٤ ٪ . هذا ويبلغ الجزء الأجنبى من المنح والمعونات بالخطة الخمسية مبلغ ١٧٧٠٥٠٣ الف جنيه ، فى حين يبلغ الجزء الأجنبى بالسنة الأولى ٤١٢٣٣٩ الف جنيه بنسبة مئوية حوالى ٢٣,٣ ٪ من نظيره بالخطة الخمسية هذا وتمثل قيمة المنح والمعونات نسبة مئوية حوالى ٦,٥ ٪ منجملة الموارد بالخطة الخمسية ونسبة مئوية حوالى ٧,٥ ٪ منجملة الموارد بالخطة السنوية الأولى .

عاشرا : تبلغ قيمة القروض الأجنبية مبلغ ٣٢٩٥٤٤٢ الف جنيه بالخطة الخمسية ، فى حين تبلغ ٦٧٢٠٥٨ الف جنيه بخطة السنة الأولى . وتمثل هذه القروض نسبة مئوية حوالى ١١,٩ ٪ من اجمالى الموارد سواء على مستوى الخطة الخمسية أو السنوية الأولى لمشروعات القطاع العام .

احدى عشر : تتضمن موارد الخطة الخمسية مبلغ ٢٠٩٨٩١٨ الف جنيه تسهيلات اجنبية تمثل نسبة مئوية حوالى ٧,٦ ٪ ، كما تتضمن موارد الخطة السنوية الأولى مبلغ ٣٧٢٢٨٦ الف جنيه تسهيلات اجنبية تمثل نسبة مئوية حوالى ٦,٦ ٪ .

اثنى عشر : تبلغ قيمة الموارد اللازمة للاستخدامات الاستثمارية ٢٧٦٨٤٠٤٩ ألف جنيه بالخطبة الخمسية ، في حين تبلغ هذه القيمة ٥٦٦٢٨٧٣ ألف جنيه بالخطبة السنوية الأولى وذلك لمشروعات القطاع العام . وجدير بالاشارة أن المكونات النقدية للتمويل يمكن تلخيصها على النحو التالي :

المكون النقدي	الخطبة الخمسية ٨٧ / ١٩٩٢		الخطبة السنوية ٨٧ / ١٩٨٨		نسبة السنوية الى الخمسية %
	القيمة بالألف جنيه	%	القيمة بالألف جنيه	%	
١ - محل	١٥٤٤٥٦٣٢	٥٥,٧٩	٣٢٥١٣٢٨	٥٧,٤١	٢١,٠٥
٢ (أ) - اجنبي نقدي	٥٠٣٦٣١٤	١٨,١٩	٩٣٥٨٧٠	١٦,٥٣	١٨,٥٨
٢ (ب) - اجنبي غير نقدي	٧٢٠٢١٠٣	٢٦,٠٢	١٤٧٥٦٧٥	٢٦,٠٦	٢٠,٤٩
الاجمالى	٢٧٦٨٤٠٤٩	١٠٠,٠٠	٥٦٦٢٨٧٣	١٠٠,٠٠	٢٠,٤٦

ثالث عشر : واذا ما استعرضنا توزيع الاستثمارات بحسب جهات الاسناد الرئيسية سواء بالخطبة الخمسية ( ٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢ ) أو الخطبة السنوية الأولى ٨٧ / ١٩٨٨ ، لتبين بوضوح أولويات تخصيص الاستثمارات لجهات الاسناد الرئيسية تمثل بالترتيب الكهرباء والطاقة - الصناعة - الاسكان،لمرافق - قطاع الزراعة واستصلاح الاراضى والرئى - المحليات - البترول والثروة المعدنية . وقد استحوذت العديد من جهات الاسناد فى الخطبة السنوية الأولى على نصيب يزيد عن ٢٠ ٪ من استثمارات الخطبة الخمسية .

ويوجه عام يبين توزيع استثمارات الخطبة الخمسية والسنوية بحسب جهات الاسناد الرئيسية فى الجدول التالى :

رابع عشر : توزع اجمالى استثمارات كل من الخطبة الخمسية والخطبة السنوية بحسب تبعية المشروعات على النحو التالى :

نصيب الحطة السوية الأولى من الخمسية %	الحطة السنوية ١٩٨٨ / ٨٧				الحطة الخمسية ١٩٩٢ / ٩١ - ١٩٨٨ / ٨٧		التعبئة
	التوزيع النسبي %	الاستثمارات	التوزيع النسبي %	الاستثمارات			
٢٠,١٥	١٦,٤٤	٩٣٠٧٤١	١٦,٦٨	٤٦١٨٣٩٩	١ - الجهاز الادارى		
٢١,٤٣	١٥,١٠	٨٥٥١٤٣	١٤,٤١	٣٩٨٩٧٣٥	٢ - الهيئات الخدمية		
١٨,١٤	٢٩,٨٢	١٦٨٨٨٧٣	٣٣,٦٤	٩٣١٢٧٧٩	٣ - الهيئات الاقتصادية		
٢١,٥٣	٣٣,٣٥	١٨٨٨٧٢٦	٣١,٦٨	٨٧٧٠٩٣٣	٤ - هيئات القطاع العام والوحدات الاقتصادية		
٢٠,١٧	٥,٢٩	٢٩٩٣٩٠	٣,٥٩	٩٩٢٢٠٣	٥ - دواوين عموم المحافظات		
٢٠,٤٦	١٠٠,٠٠	٥٦٦٢٨٧٣	١٠٠,٠٠	٢٧٦٨٤٠٤٩	مجموع		

خامس عشر : توزيع اجمالي استثمارات كل من الحطة الخمسية والحطة السنوية بحسب طبيعة النشاط على النحو التالي :

نصيب الحطة السوية الأول من الخمسية %	الحطة الخمسية ١٩٨٨ / ٨٧		الحطة الخمسية ١٩٩٢ / ٩١ - ١٩٨٨ / ٨٧		طبيعة النشاط
	التوزيع النسبي %	الاستثمارات بالآلف جنيه	التوزيع النسبي %	الاستثمارات بالآلف جنيه	
٢٠,٤٠	٢١,٠١	١١٨٩٦٠٣	٢١,٠٦	٥٨٣١٣١٦	١ - الاحلال والتجديد
٢٨,٨٨	٤٢,٥٤	٢٤٠٨٧٣٣	٣٠,١٣	٨٣٤١٧٧٧	٢ - الاستثمار
١٥,٢٨	٣٦,٤٥	٢٠٦٤٥٣٧	٤٨,٨١	١٣٥١٠٩٥٦	٣ - التوسع والتجديد
٢٠,٤٦	١٠٠,٠٠	٥٦٦٢٨٧٣	١٠٠,٠٠	٢٧٦٨٤٠٤٩	مجموع

## الفصل العاشر

### الرقابة وتقييم الأداء

- أولا - المفهوم العلمى للرقابة .
  - ثانيا - المفهوم العلمى لتقييم الأداء .
  - ثالثا - المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء .
  - رابعا - المفهوم الإدارى لعلمية تقييم الأداء .
  - خامسا - المضمون الحقيقى لعملية تقييم الأداء .
  - سادسا - نظم المعلومات الإدارية وتقييم الأداء .
  - سابعا - خصائص نظام تقييم الأداء الفعال .
  - ثامنا - أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء على الأداء العامة فى مصر .
- الجهاز المركزى للمحاسبات .



## الفصل العاشر

### الرقابة وتقييم الأداء

تعتبر وظيفة الرقابة وتقييم الأداء من أهم وظائف الإدارة العامة بمستوياتها المختلفة ومجالات نشاطها المتعددة . إذ أن كل الجهد المبذول في التخطيط والاعداد ، والموارد التي توجه للتنفيذ في مشروعات الانتاج والخدمات تكون كلها بغير طائل ولا عائد اذا لم تتم عملية منتظمة ومستمرة لمتابعتها والتأكد من سلامة التنفيذ وتوافقه مع متطلبات الأداء السليم .

من أجل ذلك كان لوظيفة الرقابة وتقييم الأداء في تاريخ الإدارة العامة شأن كبير ، ويمكن القول أن جانباً أساسياً من أنشطة الحكومة المركزية والأجهزة التابعة لها ينصرف الى عمليات الرقابة والتقييم .

ويعمها في هذا الصدد أن نستعرض الأمور الآتية :

#### أولاً - المفهوم العلمي للرقابة :

نقصد بالرقابة Control تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسئولياتها ، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة في الخطة الموضوعية ، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، والعمل على منعها إن أمكن .

يتبين من ذلك أن مفهوم الإدارة العلمية عن الرقابة هو ما يطلق عليه بالرقابة المانعة Preventive Control والتي يمكن توضيح عناصرها وأبعادها في الآتي :

- تحديد الهدف أو الأهداف المطلوب تحقيقها باعتبارها المعدل أو المتوسط الذى يجب أن يصل اليه الأداء سواء من حيث كمية الناتج أو مستوى جودته وفعاليتة ، أو من حيث وقت انجازه أو تكلفته .
  - تحديد مدى السماح الممكن قبوله عن الهدف المحدد Tolerance باعتباره انحرافا طبيعيا ومتوقعا ولا يمثل وضعاً شاذاً ينبغى القلق من أجله والعمل على ملافاته .
  - تجميع بيانات متكررة ومتدفقة عن التنفيذ الفعلى للعمل أو النشاط موضوع الرقابة ، وتحليل هذه البيانات لاستنتاج مؤشرات متجددة فى فترات زمنية متعاقبة ومقارنتها بالمستويات المستهدفة والمقبولة .
  - الكشف عن انحرافات التنفيذ الفعلى عن المستهدف ( أو الكشف عن الميل أو الاتجاه للانحراف قبل حدوثه فعلا ) وإجراء الدراسات للبحث عن الأسباب والعوامل المسببة لهذه الانحرافات .
  - اتخاذ الاجراءات المناسبة لتصحيح اتجاهات التنفيذ واعادتها الى الخط السليم المتوافق مع التخطيط المعتمد ، أو منع الانحرافات المتوقعة وضمان تدفق التنفيذ بكفاءة .
- وبذلك يمكن التعبير عن هدف الرقابة فى أنه الرغبة أن تتطابق النتائج المحققة من النشاط بقدر الامكان مع الأهداف المحددة . لذلك تنطوى عملية الأداء على عناصر ثلاثة هى معايير الأداء ، قياس الأداء الفعلى ، وتصحيح الانحرافات .
- وتتم عملية الرقابة على فترات زمنية متعاقبة ، ومن المفهوم أن تحديد مدة الدورة الرقابية سيختلف بحسب طبيعة النشاط الذى تتم مراقبته .
- وتعد تقارير الرقابة وفقا لدرجات مختلفة من التفصيل أو الاجمال بحسب المستوى الادارى الذى ترفع اليه . ونصفة عامة ، فان المستوى الادارى الأعلى فى وحدات الادارة العامة سوف يهتم بالمؤشرات العامة التى تنتجها تقارير الرقابة دون الدخول فى التفاصيل ، بينما تهتم المستويات الادارية الأدنى بتفاصيل الأداء والمعلومات الكاملة عن أشكال الانحراف عن الأهداف ومسبباتها .



## ثانياً - المفهوم العلمى لتقييم الأداء :

يقصد بتقييم الأداء استخدام المنطق وأساليب التقييم الموضوعية للحكم على الانجازات المحققة بعد تنفيذ المشروعات والأنشطة المختلفة . وهدف التقييم هو التأكد من أن قيمة ما تم انجازه من أعمال ونتائج تزيد عن التكلفة المستغرقة في الوصول الى هذا الانجاز . من هذا المفهوم نتبين أن عملية التقييم هي في الأساس تحليل للنفقة والعائد وفعاليتها . فالادارة العامة تكون على مستوى عال من الكفاءة والفعالية حين تكون قيمة ما تنجزه من أعمال أكثر بكثير من التكاليف والموارد المختلفة التى استخدمت للوصول الى هذه الانجازات .

وليس القصد بالتقييم هو فقط تركيز على الجانب الاقتصادى للانجاز ، بل في أغلب الأحيان يتضمن التقييم عناصر سياسية واجتماعية مختلفة تسهم في تحديد القيمة الحقيقية للانجاز . فقد تبدو إحدى شركات القطاع العام مثلاً خاسرة مالياً وتعتبر بذلك قليلة الكفاءة من وجهة النظر الاقتصادية ، ولكن حين ادخال العوامل السياسية والاجتماعية في الاعتبار قد تتغير الصورة وتبدو الشركة عالية الكفاءة لنجاحها في تقديم سلع أو خدمات مطلوبة سياسياً أو اجتماعياً .

ويحتل مفهوم تقييم الأداء أهمية خاصة في حالة شركات القطاع العام حيث يكون للاعتبارات الاقتصادية دور خاص .

وبرغم الأهمية القصوى لموضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع وإيجاد مقاييس لقياس أوجه النشاط المختلفة إلا أن المحاولات الهادفة الى تحقيق هذه الغاية كانت قليلة وضعيفة الأثر . وقد سادت بعض أنواع المفاهيم الخاطئة والقواعد غير العلمية للتقييم كالأهتمام بحجم الإيرادات مثلاً أو اتخاذ بعض المعايير المبنية على الحكم الشخصى أساساً للتقييم مثل أسماء المديرين وتاريخهم .

## ثالثاً - المشكلة الأساسية في موضوع تقييم الأداء :

إن تعدد مظاهر النشاط لأى مشروع وتباين واختلاف المشاكل التى تتعرض لها الإدارة ، يجعل المشكلة الأساسية في موضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع هو اتخاذ

قرار حاسم بالنسبة للسؤال من أين نبدأ عملية التقييم ؟ ما هي نواحي الأداء التي توضع تحت الملاحظة والتحليل ؟ كيف نختار المعايير أو المقاييس الموضوعية لتقييم الأداء ؟

ولاشك أن الوصول الى طريقة محددة ودقيقة لتقييم الأداء في المشروع ينبغي أن تمر بمراحل متعددة من الدراسة والتجريب حتى نصل إلى طريقة للتقييم تتميز بالصفات الآتية :

- يجب أن تكون طريقة التقييم مرنة بمعنى قابليتها للتطبيق على أنواع مختلفة من المشروعات في الأنواع المتباينة من الأنشطة
- يجب أن تكون الطريقة شاملة بمعنى أنها توفر صورة واضحة عن موقف المشروع موضوع التقييم .
- يجب أن تعكس الطريقة النواحي الكيفية في الأداء الى جانب النواحي الكمية .
- يجب أن تعكس خطة أو طريقة التقييم الترابط والتداخل بين الوظائف الادارية المختلفة .

وقد أدخلت فكرة تقييم الأداء على مستوى المشروع في أواخر عام ١٩٦٢ بالنسبة لشركات القطاع العام حيث بادرت بعض المؤسسات العامة النوعية الى تقرير أنواع من تقييم النشاط داخل شركاتها مثال ذلك المؤسسة الكيماوية . وكان التقرير الذي اتبعته شركاتها ينقسم الى جزأين أساسيين - أولهما : التقرير الاقتصادي ويتضمن بيانات عامة عن الشركة ، الانتاج ، العمالة ، التسويق ، الاستثمار ، القيمة المضافة وعوائد الملكية ، والصعوبات التي تعترض الوحدة ومقترحات حلها . أما الجزء الثاني من التقرير فكان يحتوى على التحليل المالي ويتضمن بيانات عن أوجه الاستثمار ، مصادر التمويل المستخلصة من التحليل المالي للميزانية ، الحسابات الختامية ، وتقارير مراقب الحسابات ومجلس الادارة والجهاز المركزى للمحاسبات .

وفي عام ٦٥/٦٤ أقرت وزارة الصناعة الثقيلة نموذج تقرير سنوى موحد لتقييم مستوى الأداء في شركات المؤسسات التابعة للوزارة . وذلك النموذج يشابه كثيرا مع نموذج المؤسسة الكيماوية المشار اليه .

تم بدأ الجهاز المركزى للمحاسبات فى عام ٦٥/٦٦ يعد نماذج التقرير السنوى الموحد لتقييم الأداء فى الشركات الصناعية . وهذا التقرير مبوب على الشكل التالى :

أولا - البيانات العامة عن الشركة .

ثانيا - التحليل العام للنتائج :

( أ ) مدى تحقيق الشركة للأهداف السنوية .

(ب) المؤشرات العامة لنتائج الأعمال .

(ج) المؤشرات المساعدة .

ثالثا - تقرير المؤسسة عن نتائج أعمال الشركة .

رابعا - التحليل التفصيلى .

ويلاحظ على تلك المحاولات جميعا أنها تركز على الناحية المالية والمحاسبية من نشاط المشروع . ورغم أهمية التحليل المالى إلا أنه ليس كافيا للتدليل على مدى نجاح الإدارة فى تحقيق الأهداف المتوقعة بها . ويقودنا هذا الى محاولة وضع تعريف لمفهوم تقييم الأداء . ان تقييم الأداء ينطوى على فكرة مقارنة النتائج الفعلية بأهداف معينة سبق الاتفاق عليها ومحاولة التعرف على نواحي القوة أو الضعف فى المشروع من خلال تفسير الفروق الملحوظة بين النتائج الفعلى والمهدف المخطط ، اذ تكشف تلك الفروق عن نواحي القوة فى المشروع لتشجيعها وتدعيمها أو نواحي الضعف ونقط الاختناق فى المشروع ومن ثم العمل على تحسينها والتغلب عليها .

ان طبيعة عملية التقييم ترتبط بالنواحي المختلفة من نشاط المشروع وتتطلب أنواعا مختلفة من التحليل بالإضافة الى التحليل المالى للكشف عن كل مصادر الضعف أو القوة فى المشروع والتي لا تفصح عنها النسب المالية وحدها . فكفاءة الأفراد وتحفزهم للعمل أو درجة تناسب مؤهلات العاملين مع أنواع العمل المتوقعة بهم لا تكشف عنها البيانات والنسب المالية العادية .

## نقد الأساليب الشائعة لتقييم الأداء في الوحدات الاقتصادية :

' يشيع استخدام كثير من الأساليب في محاولة تقييم الأداء الاقتصادى للمشروعات وتنبع أغلب تلك الأساليب من خلفية مالية أو محاسبية . ومن أبرز الأساليب المستخدمة ما يلي :

● **قياس القدرة الربحية للمشروع : Earning Power** وهو أسلوب يستهدف الحكم على مدى كفاءة الادارة في استخدام رأس المال المتاح لها . وتحسب القوة الربحية بقسمة الايرادات الصافية على القيمة الدفترية لرأس المال .

● **قياس القدرة على النمو : Growth Power** وذلك بتحليل معدل التغير في رأس المال ومدى التطور الذى اصابه خلال مدة التقييم . وبحسب هذا المقياس بقسمة متوسط القيمة لرأس المال خلال مدة سابقة على قيمة رأس المال الدفترية في ميزانية فترة جديدة .

ولكن من الواضح أن مقاييس الربحية هذه لا تصلح أساسا صحيحا لتقييم الأداء بالمعنى الذى ذهبنا اليه في بحثنا الحالى للأسباب الآتية :

● **انها تعطى تقييما عاما واجماليا يتسم بالغموض حيث لا يرشد الى مصدر ارتفاع الربحية في المشروع . بمعنى انه مقياس غامض لا يوضح نقاط الضعف أو القوة في المشروع .**

● **ان مقاييس الربحية انما تصف صورة مالية معينة للمشروع وتترك للتقدير الشخصى الحكم على تميزها أو ضعفها .**

● **ان تقييم الأداء بقياس الربحية انما يعكس قيميا تاريخية ومن ثم لا يكون له فائدة تذكر في ترشيد اتخاذ القرارات والرقابة من أجل توجيه مسارات الأنشطة الجارية بما يحقق أهداف المشروع .**

والى جانب نسب الربحية ، تستخدم أيضا مجموعة من النسب المالية الأخرى منها نسب استخدام الأصول ونسب الحالة المالية . وتلك النسب قد تكون بسيطة أى مستخرجة من بيانات قائمة مالية واحدة ، وقد تكون مركبة وهى التى تستخرج من بيانات قوائم مالية متعددة أى أن أحد طرفى النسبة يأتى من الميزانية العمومية مثلا ، في حين يأتى الطرف الآخر من الحسابات الختامية .

## ويعاب على استخدام النسب المالية ما يلي :

- اظهار المركز المالى للمشروع على غير حقيقته من خلال اتخاذ بعض الاجراءات مثل تحسين نسبة التداول عن طريق بيع بعض الاصول الثابتة واستخدام الحصيلة في تخفيض الخصوم المتداولة . أو زيادة قيمة الاصول المتداولة بحصيلة بيع بعض الاصول الثابتة .
- اتاحة الفرصة للتلاعب حيث يمكن اتخاذ بعض الاجراءات التى تعمل على اظهار صورة غير حقيقية للمركز المالى للمشروع. مثل اقتراض مبلغ قبل اقفال الحسابات الختامية والاحتفاظ به فى شكل نقدية اذ يؤدي هذا الى تحسين نسبة التداول على غير أساس .
- اقتصار هذه النسب على تقييم جانب معين من أوجه نشاط المشروع وعدم قدرتها على اظهار آثار عناصر المشروع الانسانية وأوجه النشاط الانتاجى والادارى المختلفة بشكل مباشر وسريع .
- ان النسب المالية لا تستطيع أن تبين آثار الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على عمل المشروع ، كما أنها لا تستطيع التمييز بين مصادر الكفاءة والفعالية الذاتية بالمشروع ، وبين مسببات النجاح أو الفشل الخارجية التى لا سلطان للادارة عليها .
- ان النسب المالية بشكل عام لا تقيس الأداء الفعلى لعناصر محددة يعينها فى المشروع ، وانما هى تعكس الآثار المجتمعة والمتراكمة لأنشطة المشروع جميعا خلال فترة زمنية . ومن ثم يصعب جدا الاستناد الى نتائج هذا التقييم كأساس فى اتخاذ القرارات أو رسم السياسات وتعديل مسارات الأنشطة الجارية . مثال ذلك اذا نظرنا الى احدى تلك النسب وهى نسبة  $\frac{\text{التكاليف الامارية والتسوية}}{\text{المبيعات}}$  فإن تغير هذه النسبة ارتفاعا أو انخفاضاً قد يكون ناتجا عن تغيرات فى البسط أو المقام أو كليهما ، ولكن بدون تحليل أوفى وأدق لا يمكن للنسبة فى ذاتها أن تكون مؤشرا صادقا للتحسن أو التدهور فى الأداء .
- وأخيرا فإن المفاهيم المستخدمة فى تكوين تلك النسب متباينة وغير موحدة ، الأمر الذى ينتج عنه تضلّوب و التفسيرات والاحكام التى يمكن القوصل اليها من استنتاجاتها .

مثال ذلك اختلاف مفاهيم الربح أو مفاهيم التكاليف الادارية أو نفقات التسويق الى  
آخر تلك المفاهيم المحاسبية والاقتصادية .

وبصفة عامة ، فإن أساليب التقييم باستخدام النسب المحاسبية أو المالية لا تمثل في  
رأينا أداة كافية لتحقيق الهدف الصحيح لعملية التقييم بمعناها الاداري باعتبارها حلقة في  
وظيفة الرقابة الشاملة والنظر اليها على انها عملية اتخاذ قرارات بذاتها .

#### رابعا - المفهوم الاداري لعملية تقييم الاداء :

من المفيد أن نعطي تعريفا محدد لما نعنيه بتعبير « تقييم الاداء » حيث أن مثل هذا  
التحديد سوف يسهم في توضيح الفلسفة الاساسية التي تقوم عليها دراستنا . اننا نعتبر  
« تقييم الاداء » عملية جزئية في نطاق نشاط اداري أوسع وأشمل هو الرقابة الشاملة . فإذا  
كانت الرقابة الادارية هي « تلك العملية التي تستهدف التحقق من أن ما كان يجب انجازه  
قد انجز بالفعل ، وتبين متى يحدث الانحراف عن هذا المستهدف (١) فإن « تقييم الاداء  
اذن هو أداة من أدوات الرقابة الادارية الشاملة » .

وحيث تكون الرقابة الادارية شاملة لكل جوانب وأبعاد التنظيم ، فإن تقييم الاداء  
بالتالي يجب أن يكون شاملا لكل عمليات ونشاطات المشروع ومنجزاته .

وفي اطار هذا التصور فإن تقييم الاداء يمثل حلقة أساسية في عملية الادارة المتكاملة  
باعتباره عنصرا كامنا في الرقابة الادارية . ويصور الشكل رقم ١٠ / ١ هذه العلاقة (٢) :

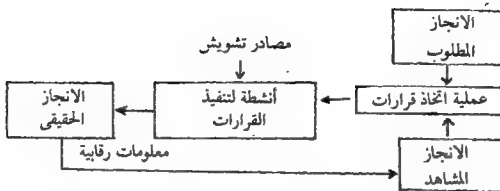
#### (١) يعرف « بونيني » الرقابة الادارية بأنها :

"..... the Process of ensuring that what ought to be done is done and of detecting when it is not done". Bonini,

C., Jaedicks, R., and Wagner, H. (eds.), Management Controls.

New Directions in Basic Research. N.Y. McGraw-Hill Book Co., 1964, P. IX.

Contemporary Management: Issues and view points. Englewood Cliffs., N.Y., Prentice-Hall, Inc., 1974, P. 513.



شكل رقم ١/١٠

- ومن الشكل السابق يمكن استنتاج معلومات هامة عن تقييم الأداء :
- ان العمل الاداري في المنظمات المختلفة يتبلور في الأساس على شكل قرارات تجسد الأهداف المرغوبة أو الانجازات المطلوب تحقيقها .
  - وتغارس المنظمات أشكالا متنوعة من الأنشطة تعمل على تنفيذ القرارات وتحويلها إلى انجازات فعلية أو حقيقية .
  - ولكن هذه الأنشطة تخضع عادة لعمليات تشويش وتحريف صادرة عن مصادر مختلفة بعضها داخل التنظيم وبعضها خارجه ، ولكنها جميعا تعمل على تصوير الانجازات في غير صورتها الحقيقية في بعض الاحيان .
  - لذلك تصبح المعلومات الرقابية عن تلك الانجازات ضرورية هامة يحتاجها متخذ القرارات ليقيم النجاح أو الفشل الذي تحقق ، ويعتمد على هذا التقييم في اعادة اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسار الأنشطة لتأمين الوصول إلى الانجازات المطلوبة .

وعلى ذلك يبين لنا أن الرقابة هي عملية توجيه الأنشطة داخل التنظيم لكي تصل الى هدف محدد ، وان تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية لكي يتم إتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسارات الأنشطة في حالة انحرافها ، أو لتأكيد مساراتها الفعلية إذا كانت تنجح فعلا إلى الانجازات المرغوبة . أي أن العملية الرقابية الشاملة - بما فيها تقييم الأداء - تختص أساسا بوظيفتين : الأولى هي محاولة دفع الأنشطة في الاتجاهات

المحققة للأهداف ومنعها من الانحراف ، والوظيفة الثانية هى تصحيح مسار الأنشطة .  
ونحن نميل إلى تخصيص هذه الوظيفة الرقابية الثانية إلى تقييم الأداء .

الخلاصة إذن أن تقييم الاداء هو عملية اتخاذ قرارات بناء على معلومات رقابية لاعادة توجيه مسارات الأنشطة بالمشروع بما يحقق أهدافا محددة من قبل .

#### خامسا - المضمون الحقيقى لعملية تقييم الأداء :

ان الاستنتاج الرئيسى من تحديدنا للمفهوم الادارى لتقييم الأداء هو ضرورة أن تكون عملية التقييم حركية ومستمرة ومصاحبة لتدفق الأنشطة فى توافق زمنى مناسب يسمح للادارة باكتشاف احتمال انحراف الاداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم اتخاذ قرارات لتصحيح مساراته وتأمين الوصول إلى الأهداف المرغوبة ، فالصفة الأولى إذن لنظام تقييم الاداء الادارى هى أن يكون حركيا Dynamic يتابع الاحداث ويلحقها من ناحية ، كما يستبق التغيرات المستقبلية ويتنبأ بها الأمر الذى يضع الادارة دائما فى موقف المعرفة الكاملة نسبيا بكل ما تم وما يجرى تنفيذه ، وما يحتمل أنجازه .

من هذا الوصف لنظام تقييم الاداء يتضح لنا أن « المعلومات » هى الأساس فى التقييم . وأن جوهره هو تدفق المعلومات وتبادلها وفقا لترتيب وتحديد يتفقان مع خطط النشاط ومجالاته من ناحية ، ومع اهتمامات ومسئوليات متخذى القرارات من ناحية ثانية .

فالمعلومات إذن هى وسيلة الرقابة حيث تأتى إلى متخذى القرارات قياسات للإنجازات المحققة فعلا ، ومن ثم توضح لهم أشكال التعديلات اللازمة . وحين تتخذ قرارات التصحيح تعود فى شكل معلومات إلى المنفذين لتعمل على حفزهم على تعديل أنماط سلوكهم وتغيير معدلات الاداء حتى تتوافق مع الأهداف المطلوبة .

من ذلك نستطيع الكشف عن الشروط الرئيسية الواجب توفرها لقيام نظام تقييم للأداء وفقا للمفهوم الادارى :

- لا بد من انتاج قدر كاف من المعلومات التى تكشف عن الاداء الجارى فى نشاط معين أو عملية بذاتها . ولتحقيق هذا الشرط ينبغى وجود جهاز لتتبع الاداء وتسجيل الانجازات المحققة .



- يجب أن يكون هناك معدلات محددة مسبقا لمستوى الأداء المرغوب في كل مجال أو نشاط .
- يجب أن يتضمن النظام وسيلة للمقارنة بين الأداء الفعلي وبين المعدل المستهدف بحيث يمكن انتاج معلومات تكشف عن الانحرافات .
- لا بد من توفر وسيلة ( أو وسائل ) لنقل المعلومات الناتجة وتداولها بين مراكز اتخاذ القرارات المعنية بسرعة ودقة تناسب في كل حالة مع نوع الانحراف ومداه وقيمة التصحيح عن استمراره أو تكلفه تصحيحه .
- ان يكون من الممكن اتخاذ قرارات تصحيحية لسد الفجوة أو الثغرة بين الأداء الفعلي وبين المعدل المستهدف .

وفي ضوء التحليل السابق نصل إلى حقيقة أساسية هي أن السرعة في أحداث التعديل هي لب مشكلة تقييم الأداء إذ أن التخلف في تعديل أو تصحيح الانحرافات يترتب عليه بالضرورة اتساع مدى الانحراف ، وبالتالي فقدان قرارات التصحيح لفاعليتها .

#### سادسا - نظم المعلومات الادارية وتقييم الأداء :

تعتبر المنظمات على اختلاف أنواعها وتباين مجالات نشاطها أجهزة لانتاج واستخدام المعلومات بالدرجة الأولى . فكل جزء من أجزاء المنظمة يعتبر مصدرا لأنواع معينة من المعلومات ، كما انه يستقبل معلومات أخرى صادرة عن أجزاء المنظمة الأخرى . ويتوقف نجاح المنظمة وكفاءتها إلى حد بعيد على درجة توفر المعلومات السليمة وسهولة تدفقها وانسيابها بين أجزائها ، وفي هذا يقول وينر (١) « أن ما يجمع التنظيم ويحقق تماسكه هو امتلاكه لوسائل الحصول على المعلومات واستخدامها والاحتفاظ بها ثم تداولها » .

ومن الواضح ان المشروعات المختلفة تشترك جميعا في خاصية امتلاك المعلومات من ناحية وخاصية الاحتياج إلى استخدامها من ناحية أخرى ، ولكن المنظمات تتباين فيما بينها من حيث كفاءة تنظيم استخدام وتداول وحفظ المعلومات وتجديدها .

(١) Wiener, N., Cybernetics N.Y: Wiley and Sons, Inc., 1948, P. 187

ولقد تطور في السنوات الأخيرة مفهوم « نظام المعلومات الادارية » أو ما يطلق عليه MIS باعتباره أسلوباً لتجميع وتنسيق البيانات وتنظيم تداولها بين مراكز اتخاذ القرارات في المشروع بحسب احتياجاتها وفي الأوقات المناسبة لأنواع المشكلات التي تقع في دائرة اختصاصها .

ان نظام المعلومات الادارية يحقق للمشروع المزايا الآتية :

- تجميع البيانات التي تحتاجها عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات عموماً من مصادرها المختلفة داخل التنظيم وخارجه .
- تصنيف وترتيب البيانات المتجمعة وإزالة ما بها من تعارض أو اختلاف وكذلك تصنيفها مما بها من تكرار وإزدواج .
- تحليل البيانات واستنتاج الدلالات والمؤشرات التي تصلح أساساً لاتخاذ القرارات .
- توزيع المعلومات إلى مراكز اتخاذ القرارات بحسب احتياج كل منها .
- الاحتفاظ بالمعلومات وتجهيدها باستمرار .

ويشمل نظام المعلومات الادارية مجموعة من النظم الفرعية تغطي كل جوانب المشروع وفي مشروع عادي نجد مجموعة النظم الفرعية الآتية :

- نظام المعلومات المالية .
- نظام المعلومات التسويقية .
- نظام المعلومات الانتاجية .
- نظام معلومات العمليات المساعدة ( شراء - تخزين - صيانة ... )
- نظام معلومات الأفراد .
- نظام معلومات البحوث والتطوير .

ونقطة التركيز التي نريد إبرازها هنا أن نظام المعلومات الادارية المتطور يمكن أن يحقق في ذات الوقت أهداف نظام تقييم الأداء وذلك اذا حددت الادارة احتياجاتها من المعلومات اللازمة للتقييم وتم تصميم نظام المعلومات بحيث يحتوى تلك المعلومات كذلك فإن القرارات التصحيحية التي تتخذها الادارة بناء على عملية التقييم سوف تنتقل الى

المنفذين عبر نظام المعلومات بما يضمن السرعة في سد ثغرات الأداء وعلاج الانحرافات فيه .

وبصفة عامة ، فإن نظام المعلومات الادارية يمكنه أن يحقق أهداف تقييم الأداء اذا احتوى على المعلومات الآتية :

- معلومات عن السوق ، وتشمل : معدل تقدم المبيعات ، توزيع المبيعات حسب الأصناف والمناطق والعملاء ، تكلفة المبيعات وغير ذلك من بيانات تستخدم في مقارنة الأداء التسويقي للمشروع بالنسبة للمبيعات التقديرية .
- معلومات عن الانتاج ، وتشمل : كمية الانتاج ، كمية العمل المباشر ، المواد ، الأجور ، النفقات غير المباشرة ، والمخزون . كذلك فإن المعلومات عن مستويات الجودة ووقت الانتاج تعتبر ضرورية لأغراض التقييم .
- معلومات عن الأفراد ، وتشمل أعداد الأفراد وتوزيعهم على مختلف أوجه النشاط بالمشروع ، وقياس لكفاءتهم في الأداء . كذلك فإن المعلومات عن التدريب ، الأجازات ، الغياب ، الحوادث ، المنازعات ودورات العمل تعتبر من أساسيات تقييم الأداء في هذا المجال .
- معلومات عن التمويل ، وتشمل : بيانات عن الربحية ، الإيرادات ، النفقات والتدفقات النقدية وتنسب جميعا الى تقديرات الموزانات التخطيطية المختلفة .
- معلومات عن البرامج والخطط والأهداف والبحوث ومدى التقدم فيها .

#### خصائص نظام تقييم الأداء الفعال :

في ضوء تحليلنا السابق لمفهوم تقييم الأداء في العلوم الادارية ، ومدى ارتباطه بنظم المعلومات ، وأخذا في الاعتبار أوجه القصور في الأساليب الشائعة لتقييم الأداء باستخدام النسب المالية وغيرها ، يمكن ان نصل إلى تحديد الخصائص الآتية لنظام تقييم الأداء الفعال :

### ④ الشمول : **Comprehensiveness**

فنظام التقييم يجب أن يشمل كل أوجه النشاط بالمشروع سواء الأنشطة الادارية أو الانتاجية المباشرة وغير المباشرة . كذلك يجب أن يغطي النظام كل أجزاء التنظيم ومستوياته لا أن يقتصر على بعضها فقط .

### ⑤ الوضوح : **Clarity**

اذ يجب أن يحتوي النظام على معايير واضحة تمثل مستويات الأداء المستهدف ، وكذلك يجب أن تكون عناصر التقييم ومجالاته وطرق القياس واضحة للمسؤولين عن التقييم والمتأثرين به .

### ⑥ السرعة : **Speed**

أن قدرة نظام تقييم الأداء على ملاحقة الانجازات الجارية وتحديد مدى اتفاقها مع المستويات المستهدفة هي القياس الحقيقي لفعاليتها . فكما كانت الفترة الزمنية بين الأداء الفعلى وبين التقييم قصيرة نسبياً ، كلما كان من المستطاع تعديل الأوضاع وتصحيحها . وعلى العكس ، اذا طالت الفترة الزمنية فقدت عملية التقييم الغرض منها وتحولت الى مجرد دراسة للتاريخ لا تسهم كثيراً في التأثير على الحاضر أو المستقبل .

### ⑦ التكامل مع العملية الادارية : **Integration**

أن فعالية نظام التقييم تتوقف الى حد بعيد على مدى تكامله مع نظم التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات . وتقوم فكرة التكامل بين التخطيط والتقييم على أساس أن كل مستوى من الخطط يوفر الأهداف التي تمثل معايير التقييم بالنسبة للعمليات على المستوى الأدنى مباشرة . كما أن التكامل مع اتخاذ القرارات معناه أن تتوفر المعلومات اللازمة للمدير قبل اتخاذ القرار وليس بعده .

ثامنا - أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء على الادارة العامة في مصر :

يعتبر الجهاز المركزى للمحاسبات أهم الأجهزة الرقابية على أعمال الادارة العامة في مصر ، وهو المسئول عن متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا المسئول عن تقييم أداء وحدات القطاع العام حسب المؤشرات التى نص عليها النظام المحاسبى الموحد . وقد صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات .

## قانون الجهاز المركزى للمحاسبات

### الباب الأول

#### أهداف الجهاز ووظائفه والجهات الخاضعة لرقابته

مادة ١ - الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلحق بمجلس الشعب ، تهدف أساسا الى تحقيق الرقابة على أموال الدولة ، وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون ، وتعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة ، وذلك على النحو المبين في هذا القانون .

مادة ٢ - يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية :

- ١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى .
- ٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة .
- ٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية .

مادة ٣ - يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية

- ١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة ، ووحدات الحكم المحلى .
- ٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها فى الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها .
- ٣- الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها .
- ٤- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية .

٥- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية .

٦- الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز .

٧- أى جهة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة .

مادة ٤ - يختص أيضا بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد اليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء ، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه الى الجهات طالبة الفحص .

ولمجلس الشعب أن يكلف الجهاز المركزى للمحاسبات بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو احدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التى تخضع لاشراف الدولة أو أى مشروع من المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو تتولى اعانتها أو تضمن حدا أدنى لأرباحها أو أى مشروع يقوم على التزام بمرفق عام أو أى عملية أن نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات ، ويتولى الجهاز اعداد تقارير خاصة عن المهام التى كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التى تناولها الفحص .

كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز باعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة وما تم تحقيقه من اهدافها . وأن يطلب منه ابداء الرأى فى تقارير المتابعة التى تعدها وزارة التخطيط .

## الباب الثانى

### مباشرة الجهاز لاختصاصاته

مادة ٥ - يباشر الجهاز اختصاصاته فى الرقابة المنصوص عليها فى المادة (٢) من هذا القانون على الوجه الآتى :

#### أولا - فى مجال الرقابة المالية :

١ - الرقابة على وحدات الجهاز الادارى للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات .

وللجهاز على الأخص في سبيل تحقيق ذلك تبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلي :

( أ ) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة وفقا للقوانين واللوائح المحاسبية أو المالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة .

( ب ) مراجعة حسابات المعاشات والمكفآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

( جـ ) مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (٣) من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات .

( د ) مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والحسابات الوسيطة والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ، ومن أن أرقامها مقيدة في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

( هـ ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة وما يقتضى ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها الى خزانة الدولة في حالة الاقتراض ، وكذا سداد الدولة في حالة الاقتراض .

( و ) مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراجعتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة في اتفاقياتها أو عقودها .

( ز ) بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف بها ، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس .

( ح ) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية وبحث نبوغاتها وأنظمة العمل التي أدت الى حدوثها ، واقتراح وسائل علاجها .

( ط ) مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية وكذلك مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة .

الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لاي منها والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها وكذلك المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات والأخرى المنصوص عليها في المادة (٣) من هذا القانون .

ومع عدم الاختلال بحق الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والمنصوص عليها في هذا البند أو بحق المؤسسات الصحفية القومية والحزبية في أن يكون لها مراقبو حسابات يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة لهذه الجهات وفقا لأحكام هذا القانون وكذلك باعتباره مراقبا لحساباتها .

وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك وفقا للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع ابداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتبث من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد وصحة دفاترها وسلامة أثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة .

وللجهاز على الأخص في سبيل تحقيق ذلك وتبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلي :

( أ ) بيان ما اذا كانت حسابات الوحدة محل المراجعة تتضمن كل ما تنص عليه القوانين والأنظمة من وجوب انبائه فيها ، وما اذا كانت الميزانية تعبر بوضوح عهن المركز المالي الحقيقي للوحدة محل المراجعة في ختام المدة المالية محل الفحص ، ما اذا



كانت حسابات العمليات الجارية أو حساب الأرباح والخسائر أو حساب الإيرادات والمصروفات تعبر على الوجه الصحيح عن تلك الأعمال والأرباح والخسائر أو الإيرادات والمصروفات عن تلك المدة ، وذلك كله وفقا لقواعد المحاسبة المتعارف عليها .

( ب ) اعتماد اجراءات الجرد بالوحدة محل الفحص والمراجعة والإشراف عليه والتأكد من أن الجرد والتقرير قد تم وفقا لهذه الاجراءات والأصول المرعية ، ويتعين الإشارة الى كل تغيير يطرأ على أسس وطرق التقييم والجرد .

( ج ) ابداء الرأي فيما اذا كانت المخصصات التي كونتها الوحدة كافية لتغطية جميع الالتزامات والمسئوليات والخسائر المحتملة مع بيان ما اذا كانت هناك احتياطات لم تظهر في الميزانية .

( د ) ايضاح ما يكون قد وقع أثناء السنة المالية من مخالفات لأحكام القوانين والنظم على وجه يؤثر على نشاط الوحدة محل المراجعة أو على مركزها المالي أو على أرباحها مع بيان ما يكون قد اتخذ في شأن ذلك ، وما اذا كانت هذه المخالفات لاتزال قائمة عند اعداد الميزانية .

( هـ ) التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية للوحدة محل المراجعة. والتأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية والقيود بالدفاتر وعدم الالتزام بالمراجعة المستندية والدفترية وحدها بل يجب التحقق من سلامة التصرفات ذاتها ومن اتباع النظم والقواعد العامة المقررة والتثبت من وجود الأصول الظاهرة بالدفاتر والسجلات ومن حقيقة قيمتها وأنها كانت قد سجلت أصلا بسعر التكلفة وأنه يجرى اهلاكلها بالقدر المناسب وكذلك التحقق من صحة الإيرادات والمصروفات والالتزامات وجديتها .

( و ) مراجعة قرارات شئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية والحوافز والبدايات والمزايا العينية والنقدية وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

( ز ) الاشتراك في عمليات الجرد بخزائن ومخازن الوحدات محل المراجعة كلما أمكن ذلك ، كما يجب بين الحين والآخر أن يجرى مراقبوا الحسابات جردا مفاجئا جزئيا أو كليا بهذه الجهات على أن يشار الى نتائج هذا الجرد في تقارير المراجعة .

( ح ) اعتماد الاقرار الضريبي الخاص بالوحدة محل المراجعة ، وكذلك سائر الاقرارات التي تقدم الى الجهات الحكومية وتستلزم مثل هذا الاجراء .

( ط ) مراعاة اصول المهنة والالتزام بواجباتها وآدابها ، وعلى الأخص :

الكشف عن الوقائع التي يعلمون بها أثناء تأدية مهمتهم والتي لا تفصح عنها الحسابات والأوراق التي يشهدون بصحتها ، وذلك متى كان الكشف عن هذه الوقائع أمرا لازما لكي تعبر هذه الحسابات والأوراق عن الواقع ، وكذلك الكشف عما علموه من نقص أو تحريف أو تمويه في هذه الحسابات والأوراق أو من أية موانع من شأنها أن تؤثر على حقيقة المركز المالى أو حقيقة الأرباح والخسائر للوحدة محل المراجعة ، وعليهم أيضا مراعاة الأوضاع المهنية في الفحص والتقرير عنه والحصول على الايضاحات التي من شأنها أن تمكنهم من اكتشاف أى خطأ أو غش وقع في الحسابات .

### ثانيا - في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء :

يياشر الجهاز في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء الرقابة على استخدام المالى العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية ويياشر الجهاز بصفة خاصة في هذا المجال الاختصاصات التالية :

١ - متابعة وتقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجال الخدمات والأعمال وذلك على مستوى الوحدة وعلى مستوى مجموعة الوحدات ذات النشاط المتماثل ، وله في هذا المجال على الأخص :

( أ ) متابعة تحقيق أهداف الانتاج السلى وانتاج الخدمات كما ونوعا .

( ب ) مراجعة عدد العاملين ونوعيات وظائفهم والأجور المدفوعة لهم ومقارنتها بما هو مقدر لها .

( جـ ) مراقبة الكفاية الانتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة في الكفاية الانتاجية ومن عدم تجاوز مستلزمات الانتاج للمعدلات المقررة ومراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلا ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل .

( د ) مراقبة تكاليف الانتاج والتحقق من تخفيضها طبقا للخطة الموضوعة ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف الى اجمالي التكاليف وقيمة الانتاج .

( هـ ) متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير .

( و ) تتبع النتائج التي ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة وتقييم هذه النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها والمواد المستخدمة فيها .

٢- أعداد تقارير تفصيلية تتناول تقييم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقييم الأداء عن الوحدات والأنشطة .

٣- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة ، وطبقا للتوقيت الزمني المحدد لها ، وعلى الوجه المحدد في الخطة .

٤- متابعة وتقييم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية والأقليمية والممنوحة من البنوك الأجنبية والمديونية مع العالم الخارجى .

٥- متابعة حركات أسعار لسلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية وغيرها ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة .

٦- تتبع التغير في الاستهلاك القومى والادخار القومى والدخل القومى وأن التغير يتم طبقا للخطة .

٧- تتبع مدى نجاح الخطة في اقامة التوازن الاقتصادى بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الاختناق التي تمنع تنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف المحددة .

٨- تقييم الأرقام القياسية وغيرها من البيانات الرقمية وبصفة خاصة أرقام المجاميع الاقتصادية .

٩ - مراجعة السجلات المقرر امساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها .

### ثالثا - في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية :

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الاجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت ، وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها ، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار اليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ، ولرئيس الجهاز ما يأتي :

١ - أن يطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - اذا رأى وجها لذلك - تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية ، وعلى الجهة المختصة بالأحالة الى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوما التالية .

٢ - أن يطلب الى الجهة الادارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها ، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد ، خلال الثلاثين يوما التالية لعلمها بطلب الجهاز .

فاذا لم تستجب الجهة الادارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوما التالية أن يطلب تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية ، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوما التالية .

٣ - أن يطن في القرارات أو الاحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفات المالية ، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الاحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها .

رابعا - في مجال مراقبة الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يسام فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها :

بتعين على الشخص العام المساهم أن يقدم الى الجهاز التقرير السنوى لمراقبى الحسابات خلال أسبوعين من تاريخ وروده له ، وكذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز خلال شهرين من تاريخ طلبها وذلك لمراجعتها وإبداء الرأى فيها .

ويقوم الجهاز بارسال تقريره عن كل ذلك الى الشخص العام المساهم وكذلك الى الجهات الرسمية المعنية المشتولة خلال شهرين من تاريخ ورود تقرير مراقبى الحسابات والقوائم والمستندات والبيانات التى طلبها .

مادة ٦ - لرئيس الجهاز تعيين مراقبى حسابات من بين من يزاولون المهنة من خارج النطاق الحكومى لبنوك القطاع العام وللشركات المنصوص عليها فى البند (٣) من المادة (٣) من هذا القانون وللجهات التى تنص قوانينها على ذلك ، ويبلغ مراقبو الحسابات تقاريرهم الى الجهاز وإلى تلك الجهات ، وللجهاز أن يعد تقريراً بملاحظاته ويرسله الى الجهة المعنية لعرضه مع تقرير مراقبى الحسابات على الجمعية العامة .

مادة ٧ - يباشر الجهاز عمليات الفحص والمراجعة المنصوص عليها فى هذا القانون اما فى مزار الجهات التى تتواجد بها السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها ، واما فى مقر الجهاز وفقا لما يراه رئيس الجهاز محققا للمصلحة العامة .

وللجهاز الحق فى أن يفحص - عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح - أى مستند أو سجل أو محاضر جلسات أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل ، كما له الحق أيضا فى أن يطلب أية بيانات أو معلومات أو إيضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة هذه الاختصاصات ، وله أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الأوراق ، اذا تطلبت عملية المراجعة ذلك ولحين الانتهاء منها .

وللجهاز فى سبيل مباشرته لاختصاصاته المشار إليها فى هذا القانون حق المعاينة والتفتيش على الأعمال والوحدات الخاضعة لرقابته .

مادة ٨ - يقوم الجهاز بفحص اللوائح الادارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .

مادة ٩ - يباشر الجهاز اختصاصاته المبينة في هذا القانون بطريق العينة . وله أن يباشر هذه الاختصاصات بطريق الفحص الشامل اذا دعت الحاجة الى ذلك .

مادة ١٠ - للجهاز حق الاتصال المباشر بالمستولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرهم في الجهات الخاضعة لرقابته .

مادة ١١ - يعتبر من المخالفات المالية في تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتي :

١ - مخالفة القواعد والاجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها .

٢ - مخالفة القواعد والاجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها .

٣ - مخالفة القواعد والاجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد والاجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية .

٤ - كل تصرف خاطيء عن عمد أو اهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية .

كما يعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي :

( أ ) عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها .

( ب ) عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا للقانون .

مادة ١٢ - يعتبر من المخالفات الادارية في تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتي :

- ١ - عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها عن المواعيد المقررة في هذا القانون بغير عذر مقبول ، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص اجابة الغرض منها الماطلة أو التسويف .
- ٢ - عدم اخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الادارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في هذا القانون .
- ٣ - التأخير دون مبرر في ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد في هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ اليها بمعرفة الجهاز .

## الباب الثالث

### التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز

مادة ١٣ - على وزارة المالية موافاة الجهاز بالحسابات الختامية للدولة وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها .

وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بميزانياتها وحساباتها الختامية وما يجري عليها من تسويات وتعديلات اضافية والحسابات المالية والربع سنوية والشهرية ونتائج الجرد السنوي للمخازن التابعة لها وتقارير الانجاز .

وكل ذلك في حدود المواعيد المنصوص عليها في هذا القانون ، والقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ولائحته التنفيذية ، والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية .

مادة ١٤ - على ممثلى وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والمسؤولين الماليين في هذه الجهات اخطار الجهاز بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية وذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها .

مادة ١٥ - على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الاتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها ، وعليه أيضا أن يوافوا الجهاز بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها .

مادة ١٦ - على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء طبقا للنظم والنماذج التي يعدها الجهاز .

وتلتزم الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استشارية بموافاة الجهاز بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع .

مادة ١٧ - على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ إبلاغها بها .

## الباب الرابع

### تقارير الجهاز

مادة ١٨ - يقدم الجهاز التقارير الآتية عن :

١ - ملاحظاته التي أسفرت عنها عمليات الرقابة عليها في الباب الثاني من هذا القانون ، ويرسلها الى رؤساء الوحدات التي تخصها .

٢ - نتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنات الوحدات الحسابية الواردة في البند ( ١ ) من المادة ( ٣ ) من هذا القانون ويرسلها الى وزارة المالية والى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل حساب ختامى أو ميزانية .

٣ - نتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للوحدات الواردة في البند ( ٢ ) من المادة ( ٣ ) من هذا القانون ويرسلها الى وزارة المالية والى تلك الوحدات والجهات الرئاسية المعنية خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل منها .



ويجب أن تتضمن هذه التقارير على وجه الخصوص الملاحظات التي أسفرت عنها المراجعة وما اتخذ بشأنها وما إذا كان الجهاز قد حصل على كل الايضاحات والبيانات التي رأى ضرورة الحصول عليها ، وما إذا كانت الميزانية والحسابات الختامية تعبر بوضوح عن حقيقة المركز المالى للوحدة وعن حقيقة فائضها أو عجزها في نهاية العام .

كذلك يجب أن تتضمن التقارير طريقة الجرد والتقويم التي اتبعتها الوحدة ومدى التحقق من سلامتها وموافقتها للاجراءات التي اعتمدها الجهاز والأصول المرعية .

كما ينبغي الإشارة في التقرير الى كل تغيير يطرأ على أسس وطرق التقويم أو الجرد ، وأثر ذلك على نتائج الحسابات .

ويجب عرض ملاحظات الجهاز على مجالس الادارة المختصة خلال شهر على الأكثر من تاريخ ابلأغها .

ويقع باطلا كل قرار تتخذه الجمعيات العامة أو مجالس الادارة المشار اليها والمنعقدة للنظر في اقرار الميزانيات والحسابات الختامية للوحدات سالفه الذكر ما لم يعرض ويناقش معها تقارير الجهاز عنها .

٤ - ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ، ويرسل التقرير الى مجلس الشعب في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملا للجهاز من وزارة المالية . كما يرسل نسخة من التقرير الى هذه الوزارة .

٥ - متابعة تنفيذ وتقويم الأداء المنصوص عليها في البند ( ثانيا ) من المادة ( ٥ ) من هذا القانون ، كما يعد تقريراً عن كل سنة مالية في هذا المجال ويرسل هذه التقارير الى مجلس الشعب والى الجهات المعنية .

ويقدم الجهاز الى رئيس الجمهورية والى مجلس الشعب والى رئيس مجلس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى يعدها .

كما يقدم الجهاز الى مجلس الشعب أية تقارير يطلبها منه .

## الباب الخامس

### تشكيل الجهاز ونظام العاملين به

مادة ١٩ - يشكل الجهاز من رئيس ونائبين ووكلاء للجهاز وأعضاء فنيين .

ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة ،  
ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس الجهاز .

مادة ٢٠ - يعين رئيس الجهاز بناء على ترشيح رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب ، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمنا معاملته المالية ، ويعامل من حيث المعاش وفقا لهذه المعاملة .

ويكون اعفاء رئيس الجهاز من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه .

وفي حالة تقديم رئيس الجهاز استقالته تعرض الاستقالة على مجلس الشعب .

وتسرى في شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة في قانون محاكمة الوزراء .

مادة ٢١ - يعين نائب رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية متضمنا معاملته المالية ويعامل من حيث المعاش وفقا لهذه المعاملة .

مادة ٢٢ - يشرف رئيس الجهاز على أعمال الجهاز الادارية والمالية والفنية ، وعلى العاملين به ، ويصدر القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله ويعاونه في ذلك نائبا الرئيس ، ويمثل الجهاز أمام القضاء وفي علاقاته بالغير ، وفي حالة غيابه أو خلو منصبه يحل محله أقدم النائبين .

مادة ٢٣ - يشترط في العضو الفني أن يكون حاصلا على مؤهل جامعي أو ما يعادله .  
يتفق وطبيعة العمل الرقابي للجهاز .

مادة ٢٤ - يشكل مكتب الجهاز من رئيس الجهاز ونائبيه وأقدم الوكلاء .

ويجتمع المكتب بدعوة من رئيسه ويحضره ، وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس .

وإذا نقص عدد المكونين للمكتب عن أربعة يستكمل العدد من الوكلاء حسب أقدميتهم .

ويمارس المكتب الاختصاصات المقررة له فى هذا القانون وفى لائحة العاملين بالجهاز .

مادة ٢٥ - لا يجوز لرئيس الجهاز أو نائبيه أو وكلائه أن يقوموا بأى عمل آخر يترتب أو بمكافأة بأية صورة كانت سواء من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى .

ولا يسرى ذلك بالنسبة للمساهمة فى المجالات البحثية والعلمية وأعمال التدريب بشرط الحصول على تصريح بذلك من رئيس الجهاز ، ويكون التصريح لرئيس الجهاز فى ذلك من رئيس مجلس الشعب .

ولا يجوز لهم مزاولة مهنة حرة أو القيام بأى عمل تجارى أو صناعى أو مالى أو أى عمل آخر يتعارض ومقتضيات وظائفهم أو يمس الاستقلال الواجب .

كما يحظر على أى منهم أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها أو أن يحصل على أية ميزة خاصة فى التعامل مع القطاع العام أو أية جهة تخضع لرقابته ولا يسرى هذا الحظر على التعامل الذى يتم طبقاً لقواعد عامة تسرى على الكافة .

مادة ٢٦ - لا يجوز لمديرى إدارات مراقبة الحسابات ونوابهم ومراقبى الحسابات بها أن يجمعوا بين وظائفهم وبين أى عمل آخر كما لا يجوز لهم مباشرة أعمال أو أداء خدمات للغير بأجر أو بغير أجر .

كما يحظر تعيينهم فى الجهات محل رقابة الإدارات التى عملوا بها إلا بعد مضى ثلاث سنوات على تركهم العمل فى إدارة مراقبة حسابات تلك الجهات .

## الباب السادس أحكام عامة

مادة ٢٧ - يكون لرئيس الجهاز السلطات المخولة للوزير ولوزير المالية المنصوص عليها في القوانين والمواثيق فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز وفي تنظيمه وإدارة أعماله .

كما يكون له السلطات المخولة للوزير المختص بالتنمية الإدارية ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وذلك بالنسبة للجهاز والعاملين به .

وكذلك يكون له سلطة الترخيص بسفر العاملين به الى الخارج ، ويكون التصريح له بالسفر الى الخارج من رئيس مجلس الشعب .

مادة ٢٨ - يكون للجهاز موازنة مستقلة وتدرج رقما واحدا في موازنة الدولة .  
ويضع رئيس الجهاز مشروع الموازنة التفصيلية ويرسله في المواعيد المقررة الى مجلس الشعب ، ويعمل بها بعد اقرارها من المجلس من تاريخ العمل بالموازنة العامة للدولة .

كما يقوم المجلس باعتماد الحساب الختامي لموازنة الجهاز طبقا للقواعد المتبعة في اعتماد المجلس لحساباته .

ويضع مكتب الجهاز القواعد الخاصة بتنظيم حسابات الجهاز ونظام الصرف والجرد ، وغير ذلك من الشؤون المالية والإدارية .

مادة ٢٩ - تنظيم شؤون العاملين بالجهاز لائحة خاصة تصدر بقرار من مجلس الشعب له قوة القانون بناء على اقتراح أحد أعضائه أو رئيس الجهاز وتتضمن كافة القواعد المنظمة لشئونهم .

وفى لا يتعارض مع أحكام هذا القانون ، يستمر العمل بلائحة شؤون العاملين الصادرة بقرار مجلس الشعب بجلسته المنعقدة في ١٩٧٥/٧/٦ والقرارات المعدلة له الى أن تصدر اللائحة الجديدة التي يجب على رئيس الجهاز أن يقدم اقتراحا بها الى مجلس الشعب خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون .

## الفصل الحادى عشر

### ادارة المال العام

أولا - مبادئ واسس الموازنة العامة للدولة .

ثانيا - وظائف الموازنة العامة للدولة .



## الفصل الحادى عشر

### ادارة المال العام

لقد تطور اهتمام الادارة العامة الحديثة بأمور الاقتصاد والانتاج وأصبحت وحدات الادارة العامة معنية بالاستثمار فى مشروعات التنمية وتبدير التمويل اللازم لها . وبالتالي فقد تنوعت أبواب الانفاق العام ولم تعد قاصرة على أشكال الانفاق التقليدية . كذلك تعددت مصادر إيرادات الدولة وفاقته أرقامها الحدود التقليدية لها .

وبالنظر الى ضخامة حجم الانفاق العام فى مصر ، وكذا ضخامة عبء التمويل وضرورة البحث عن موارد للدولة وتنمية الموارد المتاحة ، فقد أصبحت عملية ادارة المال العام من أهم الوظائف التى تقوم بها الادارة العامة .

وتعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التى يتم من خلالها تنسيق وتوجيه المال العام إيراداً وانفاقاً . وقد صدر فى مصر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة يتضمن المبادئ الأساسية فى هيكل الموازنة وأعدادها .

#### مبادئ وانس الموازنة العامة للدولة(★)

الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة . وتصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو ( ★ ★ ) حتى آخر يونيو من كل عام .

(★) قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

(★★) حسب القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ كانت السنة المالية تبدأ من أول يناير ثم تم تعديل موعد

بده السنة المالية إلى أول يوليو اعتباراً من ١/٧/١٩٨٠ .

## ● هيكل الموازنة العامة للدولة واسلوب اعدادها :

— تمثل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الادارى ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة أى أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء .

— تعد الموازنة العامة للدولة على اساس التقسيم الادارى للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفي لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على اساس البرامج والمشروعات والاعمال .

— وتنقسم الموازنة العامة للدولة إلى فرعين من الموازنات :

( أ ) الموازنة الجارية .

( ب ) الموازنة الرأسمالية .

وتعد موازنة للمخزاة العامة يتم فيها غرض نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة بالمخزاة العامة وأى اجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة كما يعرض البيان الخاص بصافي الانفاق العام .

— ويتم تبويب الاستخدامات العامة للدولة ومواردها إلى ابواب وتنقسم الاستخدامات إلى الابواب الآتية :

الباب الأول : الأجور .

الباب الثانى : النفقات الجارية والتحويلات الجارية .

الباب الثالث : الاستخدامات الاستشارية .

الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية .

وتنقسم موارد الموازنة العامة للدولة إلى الأبواب الآتية :

الباب الأول : الايرادات السيادية .

الباب الثانى : الايرادات الجارية والتحويلات الجارية .



الباب الثالث : الإيرادات الرأسمالية المتنوعة .

الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية .

— يصدر وزير المالية كل سنة منشوراً يتضمن القواعد التي تتبعها الجهات عند اعداد مشروع موازنته وذلك على ضوء الاهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقاً للسياسة العامة للدولة وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل وتتولى وزارة المالية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة الذي يتم عرضه على مجلس الوزراء ويحيله رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب في الموعد المحدد بالدستور .

— إذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف في حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتمادها .

### ● التمويل والصناديق الخاصة :

— يكون تمويل الاستخدامات الجارية لكل من تقسيات الموازنة العامة للدولة عن طريق مواردها الجارية كما تخصص الموارد الرأسمالية لكل منها لمقابلة الاستخدامات الرأسمالية .

— يحدد الفائض واعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنوياً ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل باعانة العجز .

— يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء صناديق تخصص فيها موارد معين لاستخدامات محددة ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

### ● تنفيذ الموازنة العامة :

— يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصاً لكل جهة في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها

اعتباراً من أول السنة المالية وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها ويكون للتأثيرات الملحقه بالموازنة العامة للدولة قوة القانون .

— لا يجوز تجاوز اعتمادات أى باب من الابواب المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة الا بعد الرجوع إلى وزارة المالية وموافقة مجلس الشعب وصدر القانون الخاص بذلك . ويجوز اجراء النقل داخل اعتمادات الباب الواحد طبقاً للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية والتأثيرات الملحقه بالموازنة العامة وقانون الخطة العامة .

— لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروعات غير واردة فى الخطة أو فى الموازنة العامة للدولة يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب وفى غير هذه الاحوال تكون التصرفات طبقاً للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية . كما يجب تقديم بيانات خاصة بأسباب عدم تنفيذ ما خططت به الموازنات .

#### ● الحسابات الختامية :

— يعد الحساب الختامى للدولة عن السنة المالية المنتهية ويشتمل على الاستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة للموازنة العامة كما يشتمل على المراكز المالية لحسابات الدولة فى نهاية السنة المالية .

— يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بتقديم تقرير عند نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة إلى وزارة المالية وإلى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامى . كما يقدم إلى مجلس الشعب تقريره عن الحساب الختامى للموازنات العامة فى موعد اقضاه أحد عشر شهراً من انتهاء السنة المالية .

#### وظائف الموازنة العامة للدولة :

يمكن لعملية اعداد الموازنة العامة للدولة أن تصبح أداة هامة للتخطيط والادارة على مختلف مستويات الادارة العامة . ومن ثم فان اعداد الموازنة وتنسيقها ينبغى أن يكون أقرب إلى وظائف التخطيط القومى باعتبار الموازنة البرنامج المالى للخطة القومية .

ومن ثم يمكن تركيز أهم الوظائف التي يجب أن تحققها الموازنة العامة للدولة في الآتى :

- التأكد من أن الموازنة تعكس تماماً أهداف وأولويات الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- التأكيد على أن تحقق الموازنة التوازن بين تقديرات الموارد والاستخدامات .
- التأكد من أن الموازنة تراعى التوازن بين متطلبات الانفاق الجارى من ناحية ، وبين متطلبات الانفاق الاستثمارى لمشروعات التنمية من ناحية أخرى .
- أن يتم اعداد الموازنة العامة والموازنات الفرعية أو المستقلة أو الملحقه بطريقة سليمة تفادى التكرار والازدواج وتسمح بالمقارنة الدقيقة .
- أن تتخذ الموازنة أساسا فى دفع حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتركيزها على البرامج والمشروعات بدلا من أن تهتم فقط ببنود الانفاق بغض النظر عن ارتباطها ببرامج أو مشروعات محددة .

وتحقيقاً للتطوير المستهدف فى موازنة الدولة ، فقد فصلت الموازنة الاستثمارية وأسند تنفيذها إلى بنك الاستثمار القومى ، واقتصرت موازنة الدولة على الإنفاق الجارى . وتقوم وزارة المالية باعداد الموازنة العامة بشقيها الجارى والاستثمارى ، بينما تختص وزارة الاقتصاد باعداد الموازنة النقدية ( موازنة النقد الأجنبى ) .



## ملحق الفصل الحادى عشر



## قانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٨٨

### يربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٨٩/٨٨

باسم الشعب  
رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ،

قرر مجلس الشعب القانون الآتي نصه ، وقد أصدرناه :

#### ( المادة الأولى )

قدرت استخدامات الموازنة العاملة للدولة في السنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٢٣٦٥٦٢٢٩٥٠٠ جنيه ( فقط وقدره ثلاثة وعشرون ألفا وستمائه وستة وخمسون مليوناً ومائتان وتسعة وعشرون ألفاً وخمسمائة جنيه ) كما قدرت إيرادات الموازنة العامة للدولة بمبلغ ٢١٠٤٨٩٨٥٥٠٠ جنيه ( فقط وقدره واحد وعشرون ألفاً وثمانية وأربعون مليوناً وتسعمائة وخمسة وثمانون ألفاً وخمسمائة جنيه )

#### ( المادة الثانية )

وزعت الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ وفقاً لما هو وارد بالجدول المرفق رقم ( ١ ) كما يلي :

أولاً - الاستخدامات الجارية :

قدرت الاستخدامات الجارية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ١٦٣٢١٨٥٨٤٠٠ جنيه ( فقط وقدره ستة عشر ألفاً وثلاثمائة وواحد وعشرون مليوناً وثمانمائة وثمانية وخمسون ألفاً وأربعمائة جنيه ) موزعة على البابين التاليين :

( أ ) جملة الباب الأول - الأجور مبلغ ٥٥١٥٠٠٠٠٠٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره خمسة آلاف وخمسمائة وخمسة عشر مليوناً من الجنيهات ) .

( ب ) جملة الباب الثاني - النفقات الجارية والتحويلات الجارية مبلغ ١٠٨٠٦٨٥٨٤٠٠ جنيه ( فقط وقدره عشرة آلاف وثمانمائة وستة ملايين وثمانمائة وثمانية وخمسون ألفاً وأربعمائة جنيه ) .

#### ثانياً - الاستخدامات الرأسمالية :

قدرت الاستخدامات الرأسمالية للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٧٣٣٤٣٧١١٠٠ جنيه ( فقط وقدره سبعة آلاف وثلثمائة وأربعة وثلاثون مليوناً وثلثمائة وواحد وسبعون ألفاً ومائة جنيه ) موزعة على البابين التاليين :

( أ ) جملة الباب الثالث - الاستخدامات الاستثمارية مبلغ ٢٧٩٢٤٧٩٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ألفان وسبعمائة واثنتان وتسعون مليوناً وأربعمائة وتسعة وسبعون ألفاً من الجنيهات ) .

( ب ) جملة الباب الرابع - التحويلات الرأسمالية مبلغ ٤٥٤١٨٩٢١٠٠ جنيه ( فقط وقدره أربعة آلاف وخمسمائة وواحد وأربعون مليوناً وثمانمائة واثنتان وتسعون ألفاً ومائة جنيه ) .

#### ( المادة الثالثة )

وزعت موارد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ وفقاً لما هو وارد بالجدول المرفق رقم ( ١ ) كما يلي :

#### أولاً - الإيرادات الجارية :

قدرت الإيرادات الجارية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ١٧٢٧١٥٤٥٤٠٠ جنيه ( فقط وقدره سبعة عشر ألفاً ومائتان وواحد وسبعون مليوناً وخمسمائة وخمسة وأربعون ألفاً وأربعمائة جنيه ) موزعة على البابين التاليين :



( أ ) جملة الباب الأول - الإيرادات السيادية مبلغ ١٢٣٤٦٤٧٦٩٠٠ جنيه ( فقط وقدره اثنا عشر ألفا وثلاثمائة وستة وأربعون مليوناً وأربعمائة وستة وسبعون ألفاً وتسعمائة جنيه ) .

( ب ) جملة الباب الثاني - الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية مبلغ ٤٩٢٥٠٦٨٥٠٠ جنيه ( فقط وقدره أربعة آلاف وتسعمائة وخمسة وعشرون مليوناً وثمانية وستون ألفاً وخمسمائة جنيه ) .

#### ثانياً - الإيرادات الرأسمالية :

قدرت الإيرادات الرأسمالية للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٣٧٧٧٤٤٠١٠٠ جنيه ( فقط وقدره ثلاثة آلاف وسبعمائة وسبعة وسبعون مليوناً وأربعمائة وأربعون ألفاً ومائة جنيه ) موزعة على البابين التاليين :

( أ ) جملة الباب الثالث - الإيرادات الرأسمالية المتنوعة مبلغ ٢٧٤٠٨٨٠١٠٠ جنيه ( فقط وقدره ألفان وسبعمائة وأربعون مليوناً وثمانمائة وثمانون ألفاً ومائة جنيه ) منه مبلغ ٥٩٨٦٧٥٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره خمسمائة وثمانية وتسعون مليوناً وستمائة وخمسة وسبعون ألفاً من الجنيهات ) لتمويل الاستخدامات الاستثمارية ومبلغ ٢١٤٢٢٠٥١٠٠ جنيه ( فقط وقدره ألفان ومائة وأثنان وأربعون مليوناً ومائتان وخمسة آلاف ومائة جنيه ) لتمويل التحويلات الرأسمالية وفقاً لما هو موضح بالجدول المرفق رقم ( ١ ) .

( ب ) جملة الباب الرابع - القروض والتسهيلات الائتمانية مبلغ ١٠٣٦٥٦٠٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ألف وستة وثلاثون مليوناً وخمسمائة وستون ألفاً من الجنيهات ) منه مبلغ ٢٥٦٥٦٠٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره مائتان وستة وخمسون مليوناً وخمسمائة وستون ألفاً من الجنيهات ) لتمويل الاستخدامات الاستثمارية ومبلغ ٧٨٠٠٠٠٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره سبعمائة وثمانون مليوناً من الجنيهات ) لتمويل التحويلات الرأسمالية وفقاً لما هو موضح بالجدول المرفق رقم ( ١ ) .

#### ( المادة الرابعة )

قدر الفرق بين إجمالى الاستخدامات الجارية وإجمالى الإيرادات الجارية بالموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بفائض قدره ٩٤٩٦٨٧٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره تسعمائة وتسعة وأربعون مليوناً وستمائة وسبعة وثمانون ألفاً من الجنيهات ) .

قدر الفرق بين إجمالى الاستخدامات الرأسمالية والإيرادات الرأسمالية فى الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بعجز قدره ٣٥٥٦٩٣١٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ثلاثة آلاف وخمسمائة وستة وخمسون مليوناً وتسعمائة وواحد وثلاثون ألفاً من الجنيهات ) منه مبلغ ١٩٣٧٢٤٤٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ألف وتسعمائة وسبعة وثلاثون مليوناً ومائتان وأربعة وأربعون ألفاً من الجنيهات ) عجز تمويل الاستثمارات ومبلغ ١٦١٩٨٧٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ألف وستمائة وتسعة عشر مليوناً وستمائة وسبعة وثمانون ألفاً من الجنيهات ) عجز تمويل التحويلات الرأسمالية .

#### ( المادة الخامسة )

قدر إجمالى استخدامات موازنة الخزنة العامة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٢٨٧٣٣٧٥٠٠٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ثمانية وعشرون ألفاً وسبعمائة وثلاثة وثلاثون مليوناً وسبعمائة وخمسون ألفاً وخمسمائة جنيه ) .

وقد ردت بمصادر التمويل المتاحة لمواجهة تلك الاستخدامات بمبلغ ٢٨٠٦٣٧٥٠٠٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ثمانية وعشرون ألفاً وثلاثة وستون مليوناً وسبعمائة وخمسون ألفاً وخمسمائة جنيه ) موزعاً على الموازنات المختلفة وفقاً لما هو وارد بالجدول المرفق رقم ( ٢ ) .

ويتم تمويل العجز الصافى وقدره ٦٧٠٠٠٠٠٠٠٠ جنيه ( فقط وقدره ستمائة وسبعون مليوناً من الجنيهات ) من الجهاز المصرفى .

#### ( المادة السادسة )

تلتزم الجهات بمرعاة عدم الارتباط أو الصرف على المشروعات المدرجة بالباب الثالث الاستخدامات الاستثمارية إلا فى ضوء التنظيم الذى يضعه بنك الاستثمار القومى .

### ( المادة السابعة )

لوزير المالية « أو من يفوضه » إصدار صكوك على الخزنة العامة في حدة القروض التي تستحق خلال العام ويتقرر تجديدها .

كما يكون له عقد القروض الأجنبية اللازمة لتمويل الخزنة العامة .

### ( المادة الثامنة )

لوزير المالية إصدار سندات على الخزنة العامة وفقا للشروط والأوضاع التي يتفق عليها مع البنك المركزى المصرى لمواجهة ما يلى :

( أ ) تغطية عجز الخزنة العامة فى السنوات السابقة .

( ب ) تمويل عجز الهيئات الاقتصادية المرحل فى السنوات السابقة بالقدر الذى يثبت أنه ينبغى على الخزنة العامة تمويله .

( ج ) تغطية العجز النقدى فى حساب الحكومة بالبنك المركزى .

ويتم إجراء التعديلات اللازمة لتنفيذ ما تقدم .

### ( المادة التاسعة )

تعتبر أحكام التأشيرات العامة الملحقه بهذا القانون جزءا لا يتجزأ منه وتسرى على الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة .

### ( المادة العاشرة )

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من أول يوليو سنة ١٩٨٨ .

يصمم بخاتم الدولة وينفذ كقانون من قوانينها ..

صدر برئاسة الجمهورية فى ١٤ من ذو القعدة ١٤٠٨ هـ ( الموافق فى ٢٨ / ٦ / ١٩٨٨ ) م .

حسنى مبارك



## الفصل الثانى عشر

### ادارة الوظيفة العامة

- أولا - أهم مشكلات ادارة الوظيفة العامة فى مصر .
- ثانيا - الملامح العامة لقانون نظام العاملين بالدولة .
- ثالثا - الملامح العامة لقانون العاملين بالقطاع العام .



## الفصل الثانى عشر

### ادارة الوظيفة العامة

أولا - أهم مشكلات ادارة الوظيفة العامة في مصر :

منذ اتسع نطاق الأعمال التى تقوم بها وحدات الادارة في مصر وتنوعت مسؤولياتها وأنشطتها ، فقد أصبحت المستخدم الرئيسى للقوى العاملة في البلاد ، وبالتالي أصبح تنظيم وإدارة شئون الوظائف العامة من المهام الرئيسة التى تضطلع بها الادارة العامة ، وأصبحت القواعد والسياسات المتصلة بالتوظيف والخدمة المدنية تمثل الأساس الذى تلتزم به مختلف وحدات الادارة المدنية . وقد سارت مصر في فترة الستينات على أسلوب توحيد وتنميط الأسس والقواعد الوظيفية بالحكومة والقطاع العام ، ودرجت على اصدار لوائح تنظيم شئون العاملين في مختلف الوحدات تستند الى قوانين التوظيف الأساسية .

وقد شهدت ادارة الوظيفة العامة في مصر قدرا هائلا من الاختلال والاضطراب ساعد على تغذيته الالتجاء الى أسلوب توزيع الخريجين من الجامعات والمعاهد على وحدات الادارة العامة بغض النظر عن الاحتياجات الفعلية لها . ويمكن تصوير أهم المشكلات التى واجهت ادارة الوظيفة العامة في مصر كما يلى :

ـ في اضطراب الأوضاع الوظيفية وأسبابه :

- طرأت عدة متغيرات أساسية على أوضاع العمالة في الحكومة والقطاع العام خلال السنوات القليلة الماضية ترتب عليها اختلالات وتناقضات في الأوضاع الوظيفية تسهم في اهدار جانب أساسى من طاقات العاملين في الشكوى والمطالبة بتعديل وتصحيح أوضاعهم أو مساواتهم ببعض الفئات الأخرى التى حققت مزاياء لم تتحقق لهم ، كما تعمل على الاختلال بقواعد التشغيل وعلاقات العمل السليمة .

ويمكن تركيز أهم مظاهر مشكلات العمالة ( من وجهة نظر العاملين ) في الآتى :

- تزايد المطالبات بتطبيق قواعد تصحيح أوضاع العاملين بالحكومة والقطاع العام
- مطالبة فئات جديدة ممن لم ينطبق عليهم القانون ١١ لسنة ١٩٧٥ وغيره من مجالات تصحيح أوضاع العاملين ( مثل العسكريين ورجال الشرطة والعاملين بكادرات خاصة وقت صدور القانون ) بتطبيق القانون عليهم .
- تعدد الشكاوى من ثغرات في قرارات الرسوب وقانون الاصلاح الوظيفى بحيث بلغت ٢٣ ثغرة سواء في القوانين أو في تطبيقها .
- تعدد المطالبات باضافة مدد أقدمية افتراضية وعلاوات لحملة الشهادات الأقل من المتوسطة ، وتزايد الشكاوى من قرارات التقييم المالى للشهادات التى توقف منحها .

● أما من جانب آخر نجد الآراء الصادرة عن المسئولين سواء في القطاع العام أو الحكومة تتجه في اتجاه مخالف كما يلى :

- يشكو القادة الاداريين بالقطاع العام من الاضطراب الوظيفى الذى نشأ عن تطبيق قانون ١١ لسنة ١٩٧٥ وغيره من القرارات المماثلة واختلال الهياكل الوظيفية للشركات والأثار السالبة الناتجة عن ذلك من حيث انتاجية العمل وانضباط العاملين .
- تضخم أعباء الأجور بالنسبة للقطاع العام الأمر الذى انعكس في مطالبة ملحة من جانب ادارات الشركات لتحريك الأسعار من أجل تعويض تلك الزيادات في الأجور التى فرضت نتيجة لقانون تصحيح الأوضاع الوظيفية .
- اختلال الهياكل الوظيفية بالوزارات وأجهزة الدولة المختلفة حيث تهدر إجراءات الترقية بالرسوب والاصلاح الوظيفى الأسس الادارية السليمة .

● وفي اطار هذا الاضطراب الواضح في الأوضاع الوظيفية بالدولة نلاحظ أيضا اتجاهها لتزايد الأجور والرواتب بالدولة يبدو من استقراء بيانات الموازنة العامة للدولة حيث تبلغ الزيادة المقدرة في اجمالى الأجور في موازنة ١٩٨٢/١٩٨١ للحكومة المركزية والمجليات



والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية نسبة ٣٠٪ عما كانت عليه في ١٩٨٠ بينما تستهدف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٨١/١٩٨٢ زيادة الانتاج المحلى الاجمالى بمعدل ٩٩٪ فقط .

من جانب آخر ، فان انتاجية الجنيه أجر في القطاع العام الصناعى المستهدفة في عام ١٩٧٨ تبلغ ٢٠٨٠ جنيه بينما كانت ٢١١٠ جنيه في ١٩٧٦ ، كما بلغت الزيادة في الأجور بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٧٨ نسبة ١٨٦٪ بينما تحققت زيادة في الدخل الاجمالى نسبتها ١٧٪ فقط .

● يمكن تركيز أهم الأسباب التى نشأت عنها تلك الأوضاع الوظيفية المضطربة فيما يلى :

— الالتجاء الى استخدام فكرة الرسوب الوظيفى منذ ١٩٦٨ وتوالى تطبيق قواعد الرسوب في السنوات التالية حتى أول مارس ١٩٧٧ حيث صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١١٨٢ لسنة ١٩٧٦ والذي يقضى بترقية من تتوافر فيهم شروط الترقية في الفترة من ٣١/١٢/١٩٧٦ حتى أول مارس ١٩٧٧ طبقا لقواعد الرسوب الوظيفى الصادرة في سبتمبر ٧٣ ، ١٩٧٤ .

— الالتجاء إلى الأسلوب الذى اصطلح على تسميته بالاصلاح الوظيفى وذلك بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ والذي جدد العمل به في سنوات تالية ويلاحظ أنه بينما تقضى قرارات الرسوب الوظيفى بالترقية إلى الدرجة التالية لكل من أمضى في درجته الحالية المدد المقررة بتلك القرارات ، فان قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية يتخذ المدد الكلية للخدمة الواردة بالجدول المرافقة له أساسا للترقية مع جواز أن تكون الترقيات لدرجة أو أكثر بشرط ألا تتجاوز درجتين في السنة المالية الواحدة .

— بينما كانت قرارات الرسوب الوظيفى تنطبق على العاملين بالحكومة والهيئات العامة ( الخاضعين للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ ) ، فان القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ انطبق عليهم وعلى العاملين بالقطاع العام ( المعاملين بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١ ) في ذلك الوقت .

— ان مشكلة خطيرة نتجت عن سماح القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بجواز ضم مدد خدمة سابقة في حساب مدد الخدمة الكلية اللازمة للترقية ( وقد ترتب على ذلك حالات كثيرة من التلاعب والانحراف باقتعال شهادات خدمة وهمية من جهات غير حكومية والاعتماد عليها في زيادة الخدمة الكلية ، ومن ثم تحقيق مزاي أكبر ) .

أن سببا رئيسيا لاضطراب الأوضاع الوظيفية يعود إلى الخلط بين الاعتبارات الاقتصادية التي توجب تعديل الأجور للعاملين لمواجهة ارتفاعات الأسعار وزيادة أعباء المعيشة من ناحية ، وبين الاعتبارات الادارية السليمة التي تقصر الترقية من وظيفة الى وظيفة أعلى على من تتوافر لديهم شروط شغل تلك الوظائف وتشترط خلو الوظيفة الأعلى وتوفر المصرف المالى لتمويلها . ولكن نجد أن قرارات الرسوب الوظيفى وكذلك قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية تهدر جميعا تلك القاعدة الموضوعية وتجرى بناء عليها ترقية حتمية استنادا الى اعتبار وحيد وهو الأقدمية وبغض النظر عن توافر اشتراطات شغل الوظائف الأعلى أو الاعتمادات اللازمة للتمويل كذلك تجاوزت بعض قرارات الرسوب الوظيفى فأتاحت الفرصة للترقية الى الدرجة الثانية والأصل أنه يتم الترقية اليها بالاختيار ( قرار وزير الحزابة رقم ٣٦٨ لسنة ١٩٧١ فى ١٢/٢٧ / ١٩٧١ ) . كذلك فقد امتدت التريقات بقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ الى الدرجة الثانية .

— ولعل من أهم الأسباب التى أسهمت فى اختلال الأوضاع والمعاملات الوظيفية فى مصر هو تطبيق أسلوب تسعير الشهادات الدراسية . وقد تكرر هذا الوضع بصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٧ الذى قضى بوضع كل موظف موجود بالخدمة وقت صدوره فى الدرجة المقررة لمؤهله مع احتساب أقدميته فيها من تاريخ التعيين أو الحصول على المؤهل أيها أقرب . وقد جرت كل القوانين والقرارات المتعلقة بشئون الوظيفة العامة بعد ذلك من الناحية الواقعية على أساس قاعدة تسعير الشهادات حيث نصت بشكل أو آخر على تحديد المستويات المالية والأقدميات لحامل المؤهلات المختلفة .

— وارتباطا بمشكلة تسعير الشهادات نشأت مشكلة أخرى وهى اختلاف أساس التقييم المالى للمؤهلات المختلفة . ففى حين استندت وزارة التربية والتعليم والتعليم العالى الى الخطط والبرامج التعليمية وعدد ساعات الدراسة المقررة لمنح المؤهل كأساس لتحديد مستواه المالى دون التقيد بعدد السنوات الدراسية ، لجأت بعض القرارات الأخرى الى اتخاذ السنوات الدراسية أو مدة الدراسة النظرية والتدريبية أساسا لتقييم المؤهلات الدراسية ( قانون ٥٨ لسنة ١٩٧٢ بتسوية حالة الحاصلين على بعض المؤهلات الدراسية ، القانون ١١ لسنة ١٩٧٥ ) .

ولا شك أن أسلوب تسعير الشهادات يمثل اهدارا للقيم الادارية الموضوعية حيث يتساوى حملة المؤهل العلمى الواحد فى الأجر بغض النظر عن اختلاف مضمون العمل الذى يقومون به ، كذلك كان دافعا الى التكاليف على التعليم الجامعى نظرا للقيمة المالية الأعلى المعطاة للمؤهلات العالية وبالتالى العزوف عن التعليم الفنى . من ناحية أخرى أدى أسلوب تسعير الشهادات الى الضغوط الفئوية التى أنتجت قرارات الرسوب ، والاصلاح الوظيفى حيث يطالب حملة المؤهل الواحد من خريجي نفس الدفعة بالتساوى فى الترقيات رغم اختلاف جهات العمل وأنواع الوظائف التى يشغلونها ، وأكثر من هذا فقد قوى الاتجاه الى معادلة الوظائف والراتب الوظيفية فى الكادرات الخاصة المختلفة اعتداء على منطق تساوى المؤهلات العلمية وبغض النظر عن اختلاف الوظائف ذاتها .

— وحيث كان الأساس فى تحديد الأجر هو المؤهل العلمى حقيقة وليس الوظيفة أو ظروف العمل ومطالب التأهيل اللازمة للأداء ، فقد نتجت مفارقات شاذة أدت الى أعمال فكرة البدلات كتعويض لبعض شاغل وظائف معينة عن عدم تناسب الأجر مع مقتضيات العمل . وقد توسعت الدولة فى استخدام البدلات بحيث أصبحت تشكل عبئا غير قليل .

— وبما ساعد على تفاقم الوضع التجاء الدولة منذ سنوات الى أسلوب تعيين الخريجين بشكل جزائى دون ارتباط بالاحتياجات الحقيقية للعمالة الأمر الذى أدى الى تكديس العاملين وانخفاض الكفاءة العامة لأجهزة الدولة .

— وأخيرا فقد صدرت بعض القرارات السريعة التى هدفت الى تخفيف تكديس العمالة فى القاهرة والاسكندرية بتسهيل نقل العاملين الى مواطنهم الأصلية ، ولكن حدثت تجاوزات فى التطبيق نتج عنها تراكم عمالة زائدة فى بعض المحافظات والتأثير على مواقع الانتاج بسحب أنواع من العمالة الفنية اللازمة لها .

— فى المبادئ الأساسية لسياسة العمالة فى الحكومة والقطاع العام :

- لاشك أن الأمر يحتم ارساء سياسة واضحة المعالم للعمالة فى الحكومة والقطاع العام تكون أساسا لاتخاذ القرارات بما يحقق هدفين رئيسيين :

— توفير المناخ الايجابي للملائم لزيادة فعالية وانتاجية قوى العمل وتحقيق الاستقرار النفسى والاقتصادى للجماهير العاملين .

— إعمال المبادئ الادارية والاقتصادية السليمة بما يهيىء للدولة قوة عاملة منتجة تتناسب والاحتياجات الحقيقية للعمل .

ووصولاً الى هذه السياسة العامة للعالة والتشغيل فانه من المفيد طرح المبادئ الأساسية الآتية كمعناصر للسياسة المستهدفة :

— الامتناع عن أنواع الحلول المؤقتة والمسكنات الجزئية لمشكلات العاملين ، والاتجاه دائماً نحو الحلول الموضوعية لتلك المشكلات وتنفيذاً لهذا المبدأ فانه لا يجوز العودة مرة أخرى الى أساليب الرسوب أو الاصلاح الوظيفى .

— ضرورة مراعاة الفروق الموضوعية بين العمل فى الحكومة والمحليات ووحدات الخدمات ، وبين العمل فى القطاع العام والوحدات الانتاجية أو الاقتصادية بشكل عام حتى ولو لم تتخذ شكل شركات . وبذلك يجب التمييز دائماً بين قواعد ونظم الخدمة المدنية من ناحية ، وبين قواعد ونظم الخدمة فى قطاعات الانتاج والأنشطة الاقتصادية من ناحية أخرى .

— ضرورة التفرقة بين الاعتبارات الاجتماعية والسياسية وما قد تفرضه من منح مكافآت أو مزايا اقتصادية للعاملين ، وبين الاعتبارات الادارية الموضوعية فى شغل الوظائف واحداث التغييرات الوظيفية . وبذلك يجب عدم اتخاذ الرغبة فى تعويض العاملين عن ارتفاع نفقات المعيشة ذريعة لاهدار الهياكل الوظيفية ودورات الخدمة المخططة وفقاً لشروط ومواصفات موضوعية .

— اثناء أسلوب تسعير الشهادات والتأكيد على مبدأ تقييم الوظيفة وليس المؤهل العلمى ، وذلك استناداً الى حقيقة أن المؤهل العلمى ما هو الا أحد عناصر التأهيل لشغل وظيفة ما وليس العنصر الوحيد .

— ضرورة أن يعكس الوظيفة كل أبعادها وظروف العمل المحيطة بها بحيث يأتى الراتب المقرر لها شاملاً لكل عناصر التعويض ، ومن ثم ينتهى العمل بأسلوب البدلات والرواتب الإضافية .

— تطوير أسلوب تشغيل الخريجين بحيث لا يكون التوظيف الأ لمواجهة احتياجات حقيقية وتوجيه فائض الخريجين نحو سوق العمل المحلى أو الخارجى ، ويتطلب

تنفيذ هذا المبدأ مراجعة حقيقية لسياسات ونظم التعليم ، وسياسات ونظم التدريب المهني ، كذلك لابد من إعادة تصميم نظم الأجور بحيث يتم رفع الأجور لأصحاب المهارات والتخصصات الفنية والمهنية بغض النظر عن كونهم حملة المؤهلات المتوسطة أو ما دونها . وبمعنى آخر فانه لو طبقت مفاهيم التوصيف والترتيب السليم للوظائف لأمكن تعديل هيكل الأجور بحيث يحصل أصحاب المؤهلات والخبرات الفنية اللازمة للانتاج على أجور أعلى من خريجي الجامعات من غير التخصصات المهنية المطلوبة بما يقلل من الاندفاع نحو طلب الالتحاق بالجامعات ويعمل على إعادة ترتيب أوضاع سوق العمل بشكل طبيعي .

— وثمة مبدأ هام يجب تأكيده في سياسات العمالة وهو أن يكون حجم التوظيف وبالتالي شريحة الأجور التي تتحقق في كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة متناسبة مع انتاجية هذا القطاع بقيمة بنسبة اسهامه في تحقيق الناتج القومي الاجمالي .

— وتأكيذاً للمبدأ السابق ، يجب التركيز على ارتباط الأجور بالانتاج ، وبذلك لا تتحقق زيادات في الأجور سواء على المستوى القومي أو مستوى قطاع من القطاعات الا بالتناسب مع ما يتحقق من زيادات في الانتاجية ( الناتج القومي الاجمالي ومساهمات القطاعات المختلفة في تحقيقه ) .

● ومن أجل أن تصبح السياسة المستهدفة للعمالة في الدولة حقيقة واقعة ، فان التطبيق السليم لهم يعتمد على دقة وشمول الاحصاءات عن العمالة وسلامة التقديرات للاحتياجات من أنواع العاملين المختلفة . ونشير هنا الى التعخلف الواضح في الاحصاءات الوظيفية . ولابد أيضاً من الإشارة الى عدم تكامل وظيفة تخطيط القوى العاملة ، ونقترح هنا ضرورة العمل على تجميع الطاقات والخبرات المتاحة في كل من وزارة القوى العاملة والتدريب المهني ، ووزارة التخطيط ، ومعهد التخطيط القومي ، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء لتكوين مركز قومي متكامل لتخطيط القوى العاملة ومتابعة تنفيذ مخططات الدولة في هذا الصدد .

● ومن المفيد الإشارة أيضاً الى أهمية التسليم بضرورة قبول درجة من البطالة في المجتمع دون أن يتناقض ذلك مع هدف العمالة الكاملة . ولابد من التسليم كذلك بأن علاج

البطالة لا يكون إلا بخلق فرص العمل الحقيقية لهم من خلال جهود التنمية الفعلية .

- وأخيرا لا بد من التأكيد على خطورة ما درجت عليه الدولة من اجراءات يقصد بها عدم وظائف مستشاري ، أو التعيين بالمجالس القومية المتخصصة وغيرها من الجهات التي يتكسد فيها عشرات من كبار الموظفين ( درجات وزير ونائب وزير في الأساس ) وتنشأ حولهم جيوش من العمالة غير المنتجة اضافة الى أبواب الانفاق الأخرى المرتبطة بمكانتهم ووظائفهم الاسمية غير المطلوبة أصلا .

وتأكيدا لأهمية الدور الذي تلعبه الوظيفة العامة في الادارة العامة ، وتحقيقا للاصلاح المنشود في هذا المجال الحيوى ، فقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام .

ويقوم على توجيه أمور الخدمة المدنية الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى أنشئ سنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين .

#### قانون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

مادة ١ : ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ويكون هيئة مستقلة تلتحق بالمجلس التنفيذى ويتألف هذا الجهاز من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ، وتتكون هذه الادارات المركزية من عدد من الادارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز..

مادة ٢ : يتولى ادارة الجهاز رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والأعضاء ، ويكون للرئيس سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، وفيما يتعلق بالاشراف الفنى والادارى على سير العمل به ، ويكون للوكلاء سلطات واختصاصات وكلاء الوزارات ، ويعين الرئيس والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذى ، وتسرى على الوكلاء والأعضاء جميع القواعد بالأحكام المقررة في شأن أعضاء الرقابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه والأحكام المقررة في شأن أعضاء النيابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

مادة ٣ : يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها في ميدان الانتاج والخدمات .

مادة ٤ : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

( أ ) الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة .

( ب ) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

مادة ٥ : يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية :

١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأي في المشروعات - المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .

٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ - رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها .

٥ - اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات .

٦ - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية في الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

٩- رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الرعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء .

١٠- ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

مادة ٦ : للجهاز فى الجهات التى يباشر اختصاصاته بها ما يلى :

١ - الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

٢ - مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

٣ - وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤ - مراجعة مشروعات الميزانيات المشار إليه فى البند ٦ من المادة السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة .

٥ - معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات .

٦ - الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم والادارة .

٧ - أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولإجراء الأبحاث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها .

٨ - اجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية .

مادة ٧ : للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته .



كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التي تزاوّل نشاطا عمائلا للافادة من تجاربها وخبراتها .

مادة ٨ : يضع رئيس الجهاز تقريرا وافيا عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه في نهاية كل عام إلى رئيس المجلس التنفيذي .

مادة ٩ : تسرى على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالوزراء .



## الفصل الثالث عشر

### ادارة نظم المعلومات القومية

أولا - الملامح العامة لنظام المعلومات .

ثانيا - جهاز المعلومات في الادارة العامة المصرية .



## الفصل الثالث عشر

### ادارة نظم المعلومات القومية

تعتبر المعلومات العنصر الاساسى فى تحديد كفاءة الادارة وفعاليتها . ولقد تطورت تكنولوجيا المعلومات تطورا هائلا نتيجة انتشار وتقدم صناعة الحاسبات الالكترونية ووسائل الاتصال الحديثة .

وتدخل المعلومات كقاسم مشترك فى كافة العمليات الادارية سواء فى تحديد الاهداف ، أو التخطيط واتخاذ القرارات ، أو فى عمليات الرقابة وتقييم الأداء . وفى الحقيقة فاننا نستطيع أن نعادل بين عملية تجميع المعلومات واستقراءها وبين عملية الادارة .

وفى الفصل الحالى سنعرض الى أمرين :

- الملامح العامة لنظام المعلومات .
- جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية .

أولا - الملامح العامة لنظام المعلومات :

يمثل نظام المعلومات الاطار المتكامل لتدفق المعلومات من مصادرها المختلفة الى مراكز استخدامها لاتخاذ القرارات . ويتم تصميم نظام المعلومات بطريقة تسمح للمعلومات الناتجة فى جزء من التنظيم بالتدفق الى أجزاء التنظيم الأخرى التى تحتاج اليها وذلك بالشكل وفى التوقيت المناسبين . كذلك يضمن نظام المعلومات الفعال وصول المعلومات من مصادرها خارج التنظيم ولكنها ذات تأثير على عملية اتخاذ القرارات بنفس الشرطين أى تناسب الشكل والتوقيت مع احتياجات متخذ القرارات .

ويمكن أن يكون نظام المعلومات شاملا لجميع نشاطات التنظيم وقد يكون في حالات أخرى نظاما جزئيا حيث يقتصر على بعض النشاطات ، وعلى سبيل المثال يمكن بناء نظام للمعلومات الاقتصادية ، أو نظام للمعلومات الطبية أو نظام للمعلومات المالية . ونفس المنطق يمكن تصور نظم جزئية للمعلومات على مستوى المشروع كنظام المعلومات التسويقية ، أو معلومات الأفراد .

وتكون نظم المعلومات الشاملة ، المتكاملة على درجة من التعقد تحتم استخدام الحاسب الالكتروني ، بينما يمكن اقامة نظم معلومات يدوية اذا كانت جزئية وبسيطة في طبيعتها .

وتتلور وظائف نظم المعلومات في الآتى :

- تجميع البيانات المتعلقة بالنشاط موضع التخطيط أو المتابعة والموارد المستخدمة والظروف والمتغيرات المحيطة ذات التأثير . ويكون التجميع من كافة المصادر ذات العلاقة سواء كانت من داخل التنظيم أو من خارجه وذلك وفقا لخطة محددة تعكس احتياجات مختلف أجزاء النظام من المعلومات .
  - تصنيف البيانات المتجمعة طبقا للاحتياجات وبلدجات متفاوتة من التفصيل في ضوء مجالات الاستخدام المحددة أو المتوقعة .
  - تحليل البيانات لاستخلاص العلاقات بينها واستنتاج مؤشرات تدل على اتجاهات الأنشطة ومن ثم تساعد في رسم الخطط ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .
  - حفظ المعلومات بطرق تسمح باسترجاعها حين الاحتياج اليها في وقت قصير وبتكلفة قليلة .
  - تجديد البيانات بحسب التطورات التى تحدث في الظروف والأوضاع الداخلية أو الظروف البيئية المحيطة . ويكون التجديد بالتعديل أو الحذف أو الاضافة .
  - توزيع المعلومات والمؤشرات الناتجة على مراكز اتخاذ القرارات وأجزاء التنظيم المختلفة كل بحسب احتياجاته وذلك في دورية محددة .
- ان نجاح نظام للمعلومات يتوقف على أمرين رئيسيين هما :
- توافر المعلومات التى يبنى عليها النظام .

— توافر الأدوات المناسبة لتخزين المعلومات والتعامل معها بالتحليل والتحويل ثم القدرة على استرجاعها حين الحاجة إليها .

وبالإضافة الى هذين المطلبين الأساسيين ، فإن مطلباً ثالثاً هاما هو توفر القدرة على ادارة المعلومات « Information Management . ان كثيراً من التنظيمات لا تنقصها علومات ولا تنقصها القدرة على توفير أدوات التعامل في البيانات مثل الحاسبات الآلية ، لكن ما ينقصها هو القدرة الخلاقة على ادارة المعلومات باعتبارها أحد الموارد الحيوية للتنظيم التي لا تقل في أهميتها وخطورتها عن الأفراد أو الأموال أو الآلات .

ويمكن تصور المنطق العام لنظم المعلومات كالآتي :

- هناك احتياج الى نوع معين من المعلومات Information Need لخدمة غرض من الأغراض .
- تحصر مصادر هذه المعلومات سواء من داخل التنظيم أو خارجه وتحدد طريقة الحصول عليه ودورية ورودها .
- ترسم مجموعة الاجراءات الخاصة باستقبال المعلومات وتسجيلها ( تخزينها ) على ملف خاص بالحاسب الآلي واجراء العمليات التحليلية المطلوبة من خلال برنامج خاص .
- استخراج المؤشرات أو المعلومات المحللة Output وترتيب توصيلها الى جهة الاستخدام .
- توفير القدرة على استعادة أى نوع من المعلومات المخزنة على الملف في أى وقت ، كما تتوفر القدرة على استدعاء أى معلومات من ملفات متعددة طبقاً للاحتياج .

أبعاد ومكونات نظم المعلومات :

يتكون نظام المعلومات الشامل من عدة نظم فرعية يختص كل منها بالتعامل مع البيانات في أحد مجالات النشاط الرئيسية ، ثم تتكامل النظم الفرعية جميعاً في نظام شامل بها يسمح بتبادل المعلومات فيما بينها للوصول الى معلومات كاملة عن كل الظواهر والأحداث .

ويتركب كل نظام فرعى من ثلاثة أجزاء هي :

— المدخلات وتمثل البيانات الآتية الى النظام من مصادرها المختلفة ، مثلا في نظام المعلومات المالية فان بعض المدخلات هي أرقام الميزانية ، ومبالغ الإيرادات المحصلة ، والمبالغ المنفقة في مجالات الاتفاق المختلفة ، وفي نظام معلومات شئون الأفراد فان المدخلات تتضمن أسماء العاملين وجنسياتهم وخلفياتهم العلمية وسنوات حصولهم على الشهادات الجامعية والتقديرات التي يحصلون عليها في تقارير الكفاءة والترقيات والجزاءات وغير ذلك من البيانات المتصلة بشئونهم الوظيفية .

— العمليات أو الأنشطة وهي مجموعة النشاطات التي تبذل من أجل تجميع المدخلات ( البيانات ) وأعدادها للاستخدام بما يتناسب واحتياجات متخذى القرارات . وفيها عدا عمليات تجميع البيانات ، فان باقى العمليات من تصنيف وتحليل وتخزين واسترجاع تتم عن طريق اعداد برامج خاصة للحاسب الآلى حيث تخزن البيانات على ملفات Files خاصة .

— المخرجات ويقصد بها مجموعات التقارير والاحصاءات والنشرات المختلفة التي تحتوى نتائج عمليات التصنيف والتحليل والتجديد ويتم ابلاغها دوريا وفقا لخطة محددة الى مراكز اتخاذ القرارات المختلفة بالجامعة .

#### اجراءات توفير المعلومات للإدارة العامة :

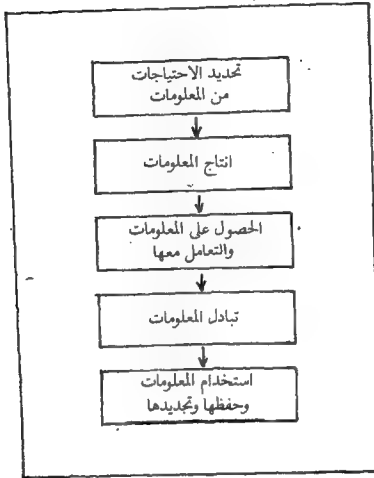
ان المعلومات هي الأساس كما رأينا في جميع عمليات الادارة العامة الأمر الذى يحتم ضبط وتنظيم توفيرها بما يحقق كفاءة الاستفادة منها ، وبالتالي فان أمر توفير تلك المعلومات لا يمكن أن يترك لعوامل المصادفة وانما يجب إخضاعه لمنطق التخطيط والتنظيم كما يلي :

● يأتي تحديد الاحتياجات من المعلومات في المقام الأول من الأهمية . فالمخطط أو المسؤول عن المتابعة يحتاج لنوعيات معينة من المعلومات تختلف باختلاف مجال التخطيط أو المتابعة ، أو باختلاف المستوى التنظيمي ، أو باختلاف مدى الشمول والتكامل في نظم التخطيط والمتابعة . من أجل ذلك لابد وأن تحدد المعلومات المطلوبة بدقة كافية لضمان توفيرها من جانب ، ولإعارة وقت وتكلفة الحصول عليها من جانب آخر .

● تصميم نظام للمعلومات يتضمن عمليات انتاج المعلومات ، وتجميعها والتعامل معها وتدائها وحفظها وتحديثها .



ويصور الشكل التالى مكونات عملية تخطيط المعلومات :



شكل رقم ١/١٤  
مكونات تخطيط المعلومات

ان اقامة نظام متكامل وفعال للمعلومات يحتاج الى دراسات شاملة ومتعمقة تتناول التنظيم الادارى ومراكز اتخاذ القرارات وتحليل للسياسات والبرامج والأنشطة المستهدفة .

١ - جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية :

تبينت الدولة فى مصر أهمية المعلومات فاتجهت الى تشجيع انشاء وحدات للإحصاء والمعلومات فى مختلف الوزارات والمحافظات ووحدات القطاع العام وغيرها من تقسيمات

الادارة العامة ، وتعنى هذه الادارات بتجميع البيانات ومجملتها : حسمها وحفظها وانتاج الاحصاءات والمؤشرات عن مختلف أوجه النشاط ، واعداد التقارير والدراسات بحسب ما تطلبه الرئاسات الادارية المختلفة .

ثم كان انشاء الجهاز المركزى للتعبة العامة والاحصاء والذي حل محل مصلحة التعبة العامة والاحصاء ليكون جهاز المعلومات الاول فى الدولة ، وقد نص قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بانشاء وتنظيم الجهاز على تشكيله كالاتى :

- الادارة المركزية للتعبة العامة .
- الادارة المركزية للاحصاء .
- الادارة المركزية للتعداد .
- الادارة المركزية للحساب الآلى .
- الادارة المركزية لمتابعة الاحصاءات والتفتيش .
- الامانة العامة .

ويختص الجهاز بأعمال الاحصاءات والتعدادات التى تحتاجها الدولة ، كما تختص لجانته ووحداته باجراء الدراسات الفنية لبرامج الاحصاء والتعداد التى يتقرر اجرائها والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات . ويتولى الجهاز وضع برنامج سنوى للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الاحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة .

## قائمة المحتويات

الصفحة

الموضوع

### الباب الأول

١٧	الاطار الفكرى للإدارة العامة
٢٣	الفصل الأول : الأسس الفكرية للإدارة
٨١	الفصل الثانى : نظرية التنظيم

### الباب الثانى

١٢١	هيكل الإدارة العامة فى مصر
٢٢٣	الفصل الرابع :- مناخ الإدارة العامة فى مصر
١٤١	الفصل الخامس : الجهاز الإدارى الرئيسى للدولة فى جمهورية مصر العربية
١٩٧	الفصل السادس : إدارة القطاع العام
٢٤١	الفصل السابع : الإدارة المحلية
٢٧٩	الفصل الثامن : الإدارة والتنمية فى مصر

### الباب الثالث

٣١٥	الوظائف الرئيسية للإدارة العامة
٣١٩	الفصل التاسع : التخطيط القومى الشامل
٣٣٩	الفصل العاشر : الرقابة وتقييم الأداء
٣٧١	الفصل الحادى عشر : إدارة المال العام
٣٨٧	الفصل الثانى عشر : إدارة الوظيفة العامة
٤٠١	الفصل الثالث عشر : إدارة نظم المعلومات القومية
٤٠٩	المراجع العربية
٤١٠	قائمة المحتويات

## المراجع العربية

- الدكتور أحمد رشيد . . . . . نظرية الادارة العامة  
دار النهضة العربية ١٩٦٩
- الدكتور السيد الهوارى . . . . . الادارة العامة  
بيروت ١٩٦٤
- الدكتور حسن توفيق . . . . . الادارة العامة  
دار النهضة العربية ١٩٨٣ - ١٩٨٤
- الدكتور سليمان الطماوى . . . . . مبادئ علم الادارة العامة  
دار الفكر العربى ١٩٦٩
- الدكتور عبد السلام يدوى . . . . . الرقابة على المؤسسات العامة  
مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٥
- الأستاذ عبد الغفور يونس . . . . . دراسات فى الادارة العامة  
الدار المصرية للطباعة والنشر ١٩٧١
- الدكتور عبد الكريم درويش . . . . . أصول الادارة العامة  
مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٨
- والدكتورة ليلي تكللا . . . . . مذكرات فى الادارة العامة
- الدكتور عبد المنعم فوزى . . . . . مؤسسة المطبوعات الحديثة ١٩٦٠
- والدكتور جميل توفيق . . . . . الادارة العامة
- الدكتور عبد المنعم فوزى . . . . . منشأة المعارف ١٩٦٤
- والدكتور عادل حسن . . . . . مذكرات فى الادارة العامة
- الدكتور محمد توفيق رمزى . . . . . معهد الادارة العامة
- الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح . . . . . الادارة العامة  
الدار المصرية الحديثة ١٩٨٠



الناشر  
مكتبة غريب  
٣٠١ شارع لامل صدى (البحالة)  
٠ تليفون ٩٠٢١٠٧

---

دار غريب للطباعة  
١٢ شارع نوبار (لاطوغل) القاهرة  
ص . ب (٥٨) الدواوين تليفون ٣٥٤٢٠٧٩